Bibliothèque générale des Sciences sociales

H. Turot et H. Bellamy

Le Surpeuplement et les Habitations à bon marché



LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

0-1-1950

LE SURPEUPLEMENT ET LES HABITATIONS A BON MARCHÉ

BIBLIOTHÈQUE GÉNÉRALE DES SCIENCES SOCIALES

SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION : DICK MAY, Secrétaire général de l'École des Hautes Études sociales.

Chaque volume in-8 de 300 pages environ, cartonné à l'anglaise, 6 fr.

1. **L'Individualisation de la peine**, par R. Saleilles, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Paris.
2. **L'Idéalisme social**, par Eugène Fournière.
3. **Ouvriers du temps passé**, (xve et xvie siècles), par H. Hauser, professeur à l'Université de Dijon, 2e édit.
4. **Les transformations du pouvoir**, par G. Tarde, de l'Institut.
5. **Morale sociale**, par MM. G. Belot, Marcel Bernès, Brunschvicg, F. Buisson, Darlu, Dauriac, Delbet, Ch. Gide, M. Kovalevsky, Malapert, le R. P. Maumus, de Roberty, G. Sorel, le Pasteur Wagner. Préface de M. Emile Boutroux.
6. **Les Enquêtes**, pratique et théorie, par P. du Maroussem. (*Ouvrage couronné par l'Institut.*)
7. **Questions de Morale**, par MM. Belot, Bernès, F. Buisson, A. Croiset, Darlu, Delbos, Fournière, Malapert, Moch, Parodi, G. Sorel.
8. **Le développement du Catholicisme social** depuis l'encyclique *Rerum novarum*, par Max Turmann.
9. **Le socialisme sans doctrines**. *La Question ouvrière et la Question agraire en Australie et en Nouvelle-Zélande*, par Albert Métin, agrégé de l'Université, professeur à l'Ecole Coloniale.
10. **Assistance sociale**. *Pauvres et mendiants*, par Paul Strauss, sénateur.
11. **L'Éducation morale dans l'Université**. Conférences et discussions, sous la présid. de M. A. Croiset, par MM. Lévy-Bruhl, Darlu, M. Bernès, Kortz, Clairin, Rocafort, Bioche, Ph. Gidel, Malapert, Belot.
12. **La Méthode historique appliquée aux Sciences sociales**, par Charles Seignobos, professeur adjoint à l'Université de Paris.
13. **L'Hygiène sociale**, par E. Duclaux, de l'Institut, directeur de l'Institut Pasteur.
14. **Le Contrat de travail**. *Le rôle des syndicats professionnels*, par P. Bureau, professeur à la Faculté libre de droit de Paris.
15. **Essai d'une philosophie de la solidarité**. Conférences et discussions sous la présidence de MM. Léon Bourgeois et A. Croiset, par MM. Darlu, Rauh, F. Buisson, Gide, X. Léon, La Fontaine, E. Boutroux.
16. **L'exode rural et le retour aux champs**, par E. Vandervelde, professeur à l'Université nouvelle de Bruxelles.
17. **L'Educaticn de la démocratie**, par MM. E. Lavisse, A. Croiset, Ch. Seignobos, P. Malapert, G. Lanson, J. Hadamard (*Ecole des Hautes-Etudes soc.*).
18. **La Lutte pour l'existence et l'évolution des sociétés**, par J.-L. de Lanessan, député, prof. agr. à la Fac. de méd. de Paris.
19. **La Concurrence sociale et les devoirs sociaux**, par le même.
20. **L'Individualisme anarchiste, Max Stirner**, par V. Basch, professeur à l'Université de Rennes.
21. **La démocratie devant la science**, par C. Bouglé, prof. de philosophie sociale à l'Université de Toulouse. (*Récompensé par l'Institut.*)
22. **Les applications sociales de la solidarité**, par MM. P. Budin, Gide, H. Monod, Paulet, Robin, Siegfried, Brouardel. Préface de M. L. Bourgeois.
23. **La Paix et l'Enseignement pacifiste**, par MM. Fr. Passy, Ch. Richet, d'Estournelles de Constant, E. Bourgeois, A. Weiss, H. La Fontaine, G. Lyon.
24. **Etudes sur la philosophie morale au XIXe siècle**, par MM. Belot, A. Darlu, M. Bernès, A. Landry, Ch. Gide, E. Roberty, R. Allier, H. Lichtenberger, L. Brunschvicg).
25. **Enseignement et démocratie**, par MM. Appell, J. Boitel, A. Croiset, A. Devinat, Ch.-V. Langlois, G. Lanson, A. Millerand, Ch. Seignobos.
26. **Religions et Sociétés**, par MM. Th. Reinach, A. Puech, R. Allier, A. Leroy-Beaulieu, le baron Carra de Vaux, H. Dreyfus.
27. **Essais socialistes**. *L'alcoolisme. La religion, L'art*, par E. Vandervelde, professeur de l'Université nouvelle de Bruxelles.
28. **Le surpeuplement et les habitations à bon marché**, par H. Turot, et H. Bellamy.

OUVRAGES DE M. HENRI TUROT

La Guerre gréco-turque, 1 vol. in-12. (Hachette.)
Aguinaldo et les Philippines, 1 vol. in-12. (Léopold Cerf.)
D'une gare à l'autre, *Indo-Chine, Chine, Philippines, Japon*. 1 vol. in-12. (Stock.)
Le Prolétariat de l'Amour. 1 vol. in-12. (Librairie universelle.)

LE

SURPEUPLEMENT

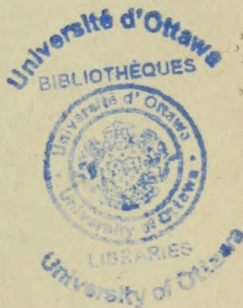
ET LES

HABITATIONS A BON MARCHÉ

PAR

HENRI TUROT
Conseiller municipal de Paris.

HENRI BELLAMY
Docteur en droit.



PARIS
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
LIBRAIRIES FÉLIX ALCAN ET GUILLAUMIN RÉUNIES
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1907

LE SURPEUPLEMENT

ET LES

HABITATIONS A BON MARCHÉ

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ SES DIFFÉRENTS ASPECTS

La question des habitations à bon marché a fixé depuis de longues années l'attention de tous ceux qui s'intéressent à l'amélioration du sort des travailleurs.

Ce n'est pas seulement dans les très grands centres, comme Paris, mais aussi dans nombre de villes d'importance secondaire qu'une partie plus ou moins considérable de la population est logée dans des conditions d'espace et d'hygiène insuffisantes, quelquefois déplorables. Cette situation constitue une véritable plaie sociale, et il ne saurait y avoir de doute sur la nécessité d'y porter remède. Comme l'a dit excellemment M. Siegfried : « la maison ne répond pas à un besoin purement physique, elle n'a pas pour but unique de protéger le corps contre les intempéries du dehors, de lutter contre le refroidissement ; en servant d'enveloppe à la famille, elle devient un des éléments essentiels de la vie en société. D'autre part, la famille n'est pas une entité éclose dans le cerveau des penseurs, c'est une

réalité vivante qui ne peut rester en l'air, à qui il faut une base solide. Au père, à la mère, aux enfants, la maison crée pour ainsi dire un centre où les traditions sont conservées comme un dépôt, où les membres se retrouvent chaque jour comme en un point de ralliement. C'est là qu'est conservé le souvenir des joies et des douleurs, que se forme le lien permanent qui relie les générations. On peut dire, sans être taxé d'exagération, que la question du logement est la première des questions sociales, et que, si elle n'est pas résolue, tous les autres efforts tentés pour améliorer le sort des ouvriers, quelque énergiques qu'ils soient, resteront forcément impuissants ; sans la vie de famille qui n'est rendue possible que par la possession d'un foyer décent, il ne peut y avoir ni économie, ni prévoyance, et par suite aucun progrès durable, aucune amélioration sérieuse ».

On a trop souvent indiqué les conséquences du surpeuplement et des défectueuses conditions du logement pour qu'il soit nécessaire d'insister longuement sur ce point. La plupart des épidémies trouvent leur origine et se développent dans les maisons surpeuplées et malsaines ; les maladies les plus meurtrières telles que la tuberculose, la fièvre typhoïde et les autres maladies infectieuses y sévissent sans relâche comme sans merci ; et ce n'est qu'au prix de précautions continuelles et de mesures de salubrité et d'hospitalisation dispendieuses qu'on parvient à en atténuer les effets.

Car il est incontestable que les quartiers surpeuplés d'une ville sont ceux où la mortalité est la plus élevée. Le D[r] Bertillon, dans une brochure relative au recen-

sement de 1891 montre cette influence des conditions de l'habitation sur la mortalité [1] et il établit clairement que les arrondissements de Paris où la population des habitants trop étroitement logés est la plus forte sont aussi ceux où le nombre des décès est le plus élevé.

Et, d'après le Dr Romme, si l'on compare la mortalité des quartiers riches à celle des quartiers pauvres, on trouve que, par le fait surtout de la tuberculose, elle est pour 100.000 Parisiens, de 104 à Plaisance, de 83 au Père-Lachaise, de 78,4 à Necker, de 10,8 aux Champs-Élysées et au faubourg du Roule [2].

Ainsi, à Paris, la relation entre l'encombrement du logement et la mortalité n'est pas douteuse. Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par celle que nous donnent d'autres enquêtes et d'autres statistiques.

M. Bertillon cite lui-même des exemples pris dans toutes les grandes capitales de l'Europe. On pourrait mentionner encore sur le même sujet les statistiques du Dr Korosi, relatives à Budapest, du Dr Russel à Glascow, etc. A New-York, le taux de la mortalité s'est singulièrement abaissé au fur et à mesure que le « Tenement house Department » assainissait et désencombrait la ville : il a passé de 20 en 1900 à 18,7 en 1902, et à 18 en 1903 [3]. En France, M. Baudran [4] a remarqué que, dans les logements d'une pièce occupés

1. M. Bertillon. *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes*, Paris 1894.

2. *Revue scientifique*. 21 février 1903.

3. *Housing progress in the United* Kingdom. Rapport de M. Henry R. Aldrige au Congrès des habitations à bon marché de Liège. 1905.

4. Baudran, *L'habitation dans l'Oise, son hygiène.*

par 5 ou 10 personnes, l'âge moyen des décédés est de 37 ans, alors que, dans les mêmes logements occupés par une ou deux personnes seulement, cet âge moyen s'élève à 47 ans.

Ces observations sont concluantes, surtout en ce qui concerne les décès par suite de la tuberculose et la mortalité infantile. A l'égard de cette dernière, les docteurs Du Mesnil et Mangenot[1] ont publié en 1898 une enquête sur le quartier de la Pointe-d'Ivry, à Paris, qui révèle des détails très probants. La population de ce quartier était à ce moment de 4.333 personnes dont les 9/10 occupaient des logements inférieurs à 400 francs de loyer annuel. Le nombre des décès d'enfants est dans ce quartier absolument effrayant : il y a eu, de 1891 à 1895, 606 naissances dont 557 enfants nés viables. Or, sur ces 557 enfants, 136 sont morts dans leur première année, 66 de 1 à 5 ans, 30 âgés de 5 ans ou plus. Au total, 232 !

Les mêmes auteurs ont cru remarquer, en se basant sur des faits particuliers, que la défectuosité de l'habitation exerce également une action néfaste sur la fécondité. Il est très certain, en tout cas, qu'elle en exerce une sur la vitalité des nouveau-nés. Mais nous n'hésitons pas à dire que moins il naît d'enfants dans ces conditions déplorables, et mieux cela vaut. Il y a une cruelle ironie à parler de repopulation à des gens qui ont presque une chance sur deux de voir mourir leurs enfants, victimes de la tuberculose ou des autres maladies contagieuses.

1. *Enquête sur les logements et professions*, par les Drs Du Mesnil et Mangenot. Paris, Chaix, 1898.

Devons-nous insister maintenant sur les autres dangers qui sont la conséquence nécessaire du surpeuplement? Est-il nécessaire de parler de la promiscuité qui en résulte et dont plusieurs dossiers d'enquête ont signalé les révoltantes conséquences?

On n'ose, après de tels faits, se demander ce que doit être l'éducation des enfants. En raison de l'exiguïté du logis, la mère ne peut les garder auprès d'elle, et ils passent leur temps à vagabonder dans la rue. Ne pouvant maintenir dans son petit ménage l'ordre et la propreté, et sentant son impuissance à lutter contre un état de choses qu'elle ne peut modifier, elle se lasse enfin et, dégoûtée de son triste intérieur, laisse aller toutes choses à l'abandon.

Le mari ne trouve un véritable lieu de repos qu'au cabaret, où la femme et quelquefois les enfants le suivent. Qui donc pourrait dès lors lui refuser toute excuse s'il prend peu à peu des habitudes d'intempérance et si, de plus en plus démoralisé, il finit par dépenser ainsi une grosse partie de son gain[1]?

Quant aux filles, trop souvent elles auront été dépravées dès les premières années de l'enfance; si elles ont

1. Il n'est pas sans intérêt de rechercher l'influence du surpeuplement sur les conditions du couchage. L'encombrement des lits ne constitue pas seulement un péril moral, mais il favorise aussi singulièrement la transmission des maladies contagieuses. Dans 50 p. 100 des 2.636 logements d'indigents soumis récemment à l'enquête de l'Office central des œuvres de bienfaisance, il apparaît qu'un lit reçoit plus de deux personnes en moyenne, les enfants étant assimilés aux adultes (*Réforme sociale* du 16 octobre 1905, p. 574).

Il y a une certaine exagération à considérer, comme le fait l'auteur de l'article cité, ces conditions de couchage comme une cause d'insalubrité provenant au fait du locataire.

Comment placer des lits assez nombreux dans des pièces exiguës? Comment surtout acheter les lits, lorsque l'insuffisance des salaires oblige déjà la famille à se contenter d'un logement trop étroit?

été préservées, elles ne tarderont pas à faire la dangereuse comparaison entre la misère qui les entoure et le bien-être qu'elles entrevoient à l'atelier et dans la rue. Et lorsque la tentation se présentera, on peut affirmer sans crainte que l'influence démoralisante de leur logis y aura contribué pour beaucoup.

Nous pourrions insister encore longuement sur les funestes conséquences du surpeuplement dans les grandes villes. Il suffit, ce nous semble, de les résumer dans ces quatre mots : immoralité, alcoolisme, prostitution, dégradation.

*
* *

Si, parmi ceux qui s'occupent de questions sociales, personne ne songe à nier l'existence d'une « question du logement ouvrier » et son importance, on est loin de s'entendre sur la solution à y donner. Cela tient à ce qu'elle se présente sous des aspects divers et est entendue de manières différentes.

Les défectueuses conditions de logement peuvent résulter en effet soit de l'insalubrité de l'habitation, soit du surpeuplement. Et enfin, dans certaines grandes villes et surtout à Paris, à ces deux premières causes s'en superpose une troisième : la difficulté pour certaine catégorie de la population, notamment pour les ouvrières célibataires, de trouver à se loger convenablement et à bon marché dans les hôtels meublés.

Dans un premier paragraphe, nous étudierons ces trois causes, et nous nous efforcerons d'établir que principalement et avant tout, l'action des pouvoirs

publics comme celle des particuliers doit s'efforcer de les neutraliser.

Mais certains sociologues se préoccupent au contraire, à titre principal, d'assurer à l'ouvrier l'habitation dans une maison individuelle ou unitaire, et de lui faciliter l'acquisition de la propriété de cette maison : c'est là un point de vue complètement différent que nous examinerons dans notre second paragraphe.

§ 1. — L'INSALUBRITÉ. — LE SURPEUPLEMENT LES HÔTELS MEUBLÉS

1° *Insalubrité*. — Dans certaines villes, il s'agit surtout de remédier à l'insalubrité. Il existe des quartiers entièrement malsains, composés presque exclusivement de maisons vieilles, délabrées, humides, à la construction desquelles n'a présidé aucune préoccupation d'hygiène et où l'air et la lumière pénètrent à grand' peine. Bien que le plus souvent elles soient occupées par une population ouvrière, on y rencontre quelquefois des classes sociales plus aisées.

Une enquête a été organisée en 1895 sur la demande du Conseil supérieur des habitations à bon marché dans le but de fournir des renseignements précis sur l'état de l'habitation ouvrière en France. Elle est loin d'avoir donné les résultats qu'on pouvait légitimement en espérer ; il faut en accuser l'inexplicable indifférence, la coupable inertie de certains magistrats municipaux : n'a-t-on pas vu le maire d'une de nos villes industrielles les plus populeuses écrire à son préfet que la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à

bon marché ne s'appliquait pas à sa commune et qu'il ne ferait pas l'enquête prescrite[1]! Si incomplète, cependant, qu'ait été cette enquête, elle a donné lieu à quelques communications détaillées et rédigées avec soin qui permettent de se rendre compte de l'étendue du mal.

Voici comment la caisse d'épargne de Chartres décrit l'état des logements ouvriers dans cette ville :

Il suffit de parcourir certains quartiers de notre ville pour se rendre compte combien est vicieuse l'installation d'un trop grand nombre des maisons qui s'y trouvent agglomérées. Mais, si cette impression sommaire du passant est, à elle seule, de nature à provoquer des réflexions amères, bien autre est celle que l'on éprouve en pénétrant dans ces logements.

Là, c'est une grande bâtisse, vieille de trois siècles, avec couloir ruisselant d'humidité, escalier sans air ni lumière, aux marches inégales ; à chaque palier, trois, quatre, cinq chambres avec plafond surbaissé, fenêtre unique, privées de cheminée, chauffées par un poêle de fonte rendant en oxyde de carbone l'oxygène qu'il emprunte à l'air ambiant, dans lesquelles s'entassent père, mère, filles, garçons, parfois un aïeul, dans la promiscuité la plus abjecte et dans la malpropreté la plus repoussante.

. . . .

Le logis, dans ces conditions, est un enfer, la femme n'y trouve aucune satisfaction, l'homme le fréquente le moins possible, lui préférant le cabaret, où il trouve un confortable relatif... et le reste.

Et cependant, il en coûte ordinairement pour se loger dans ces conditions : 80 francs pour une chambre, 100 francs pour une chambre et un cabinet, 200 francs pour trois pièces !

Tel est l'état de choses, comportant la violation de toutes les règles de la morale autant que de l'hygiène, auquel nous vous convions de porter remède, en construisant avec nos fonds libres, sur des terrains à acquérir, une série de maisons nouvelles.

Si, parmi les rapports fournis, nous voulons glaner encore d'autres détails, nous apprenons qu'à Clermont,

1. Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché, 1896, p. 14.

sur 9.500 logements de 300 francs et au-dessous, près de 4.000 sont médiocres ou mauvais. A Châlons, on compte 2.500 logements dont la salubrité laisse à désirer et qui sont répartis entre différents quartiers.

M. Picot, parlant dans un rapport au Conseil supérieur des habitations à bon marché, de la salubrité des habitations ouvrières en province, s'exprime ainsi, résumant en quelque sorte les observations faites en la matière :

Plusieurs commissions d'enquête, au cours de leurs recherches, ont été frappées de l'insalubrité, non seulement de logements, mais d'ilots et de quartiers entiers. Les descriptions que les rapporteurs ont faites dépassent ce qu'on est tenté d'imaginer. Des agglomérations dépourvues de latrines, les eaux ménagères et les matières de toutes sortes envoyées à découvert dans le ruisseau de la rue, quand elles ne gagnaient pas, pour s'y perdre, des terrains vagues voisins des puits d'alimentation, une négligence absolue des particuliers et de l'Administration ayant pour conséquence de faire vivre de nombreuses familles à proximité de fosses ouvertes, les maladies putrides se développant dans des conditions exceptionnelles, la dysenterie régnant à l'état permanent, les membres des commissions, médecins pour la plupart, reculant épouvantés devant des foyers d'infection qu'ils connaissent de longue date, mais qu'ils n'avaient jamais osé décrire; tels sont les traits d'un tableau qui a effrayé votre rapporteur et qu'il est obligé d'atténuer pour ne pas paraître en exagérer l'horreur.

A Paris, les renseignements très précis fournis par le casier sanitaire ont montré qu'en ce qui concerne la tuberculose, certaines maisons et certains groupes de maisons constituent des foyers intenses[1]. Pendant la période qui s'est écoulée de 1893 à 1904, 5.363 maisons ont fourni 38 p. 100 du nombre total des décès : il y a à Paris environ 80.000 maisons ! La tuberculose revient

1. P. Juillerat. *Le Casier sanitaire*. Paris, 1906.

d'ailleurs sans cesse dans ces maisons funèbres et y existe à peu près à demeure.

Ces données suffisent à montrer l'importance d'une des faces de la question de l'habitation ouvrière ; il faut déclarer la guerre au logement insalubre. Les pouvoirs publics sont armés dans ce but par la loi du 15 février 1902 sur la *Protection de la santé publique ;* nous montrerons ce que valent les dispositions qu'elle a édictées.

2° *Le surpeuplement.* — Mais dans beaucoup de villes, la défectuosité du logement ouvrier tient moins aux conditions intrinsèques de l'habitation qu'au phénomène du *surpeuplement ;* ce dernier y est la principale cause de l'insalubrité. Si la population entassée dans une même maison était moins dense, il y aurait de l'espace, de l'air et de la lumière pour tous dans une proportion suffisante, et vraisemblablement la moyenne de la mortalité dans le quartier considéré ne dépasserait pas celle de la ville entière. Dans de telles circonstances, on arrivera à l'amélioration du logement ouvrier en combattant le surpeuplement.

Ce dernier provient de deux faits connexes : d'une part le développement de la grande industrie qui a provoqué la concentration, sur un même point, d'un grand nombre d'ouvriers ; d'autre part l'incessant accroissement de la population des villes. Nous devons d'ailleurs distinguer dans le surpeuplement deux variétés très différentes.

La première vient de la construction de maisons à nombreux étages et de l'étroitesse des rues ; cela est inévitable dans les grandes villes aussi bien dans les

quartiers riches que dans les quartiers populaires. Selon l'expression pittoresque de M. Cheysson, les foules ne pouvant s'y étaler en largeur, s'empilent en hauteur dans des logements superposés.

A cette cause initiale d'insalubrité il n'y a que deux remèdes efficaces : une organisation aussi parfaite que possible des services publics d'hygiène, notamment en ce qui concerne la police de la construction et de la voirie, et aussi l'extension des moyens de transport à bon marché. C'est qu'en effet l'évolution même du développement des villes et les lois qui paraissent présider à la répartition des populations tendent à obvier d'elles-mêmes dans une certaine mesure à ce surpeuplement. Comme l'a montré excellemment M. H. G*** dans une intéressante brochure[1], « le développement des cités parcourt deux périodes successives : au début le noyau central exerce sans résistance contraire une puissance d'attraction qui y fait affluer toute l'activité de la communauté. C'est au centre tout d'abord que se fixent toutes les résidences, toutes les distractions, tous les divertissements.

« Quand la congestion centrale a atteint un certain degré, elle décroît et des attractions en sens inverse disséminent la population sur la périphérie.

« En mécanique on dirait que la réaction des forces centrifuges succède à l'action des forces centripètes ».

Et précisément la zone d'habitation suburbaine tend à s'accroître avec l'extension des voies de communication et l'accélération des transports.

1. Le crédit immobilier intégral (La propriété accessible à tous). Conférence privée, juin 1904 par H. G., p. 22.

Mais à côté de cette forme de surpeuplement dont nous venons de parler et qui se reconnaît pratiquement en ce que son intensité s'apprécie d'après le rapport de la population à la surface du sol, il y en a une autre qu'il faut envisager d'après le rapport de la population à la surface habitable. Le surpeuplement est ici « l'encombrement excessif » dont parle M. Bertillon et qui existe à ses yeux toutes les fois que le nombre des membres d'un ménage occupant un même logement dépasse le double du nombre des pièces habitables. Il n'y a ni assez d'espace, ni assez d'air et de lumière; l'ordre et la propreté sont quasi impossibles; la promiscuité ne peut être évitée. C'est ce surpeuplement qui présente au point de vue de l'hygiène publique comme au point de vue moral les graves dangers que nous avons signalés.

Remarquons que dans bien des villes, on pourrait dire dans toutes les villes, l'insalubrité des habitations se combine dans une mesure plus ou moins grande avec le surpeuplement. Mais tandis que les grandes municipalités ont une tendance spontanée à combattre l'insalubrité, elles n'agissent pas de même en ce qui concerne le surpeuplement dont des enquêtes approfondies permettent seules de mesurer l'étendue.

Quoi qu'il en soit, l'existence du surpeuplement est constatée dans beaucoup de villes de grande ou moyenne importance et s'y étend souvent à des quartiers d'une étendue considérable.

Le cadre adopté dans les derniers recensements permet de calculer assez exactement quelle partie de la population habite, dans différentes villes, des

appartements surpeuplés. Ce recensement a été employé pour Paris en 1891 et 1896, pour les 76 villes suburbaines de Paris et Lyon, Saint-Étienne et Reims en 1896 ; il a été généralisé pour la France entière en 1901, mais les résultats de ce dernier recensement ne sont pas encore connus pour l'ensemble de la France. Voici pourtant quelques chiffres qui ont été calculés par M. Bertillon au moyen des données déjà connues :

SUR 1.000 HABITANTS, COMBIEN SONT LOGÉS :	PARIS (1901)	LYON (1896)	REIMS (1896)	CHERBOURG (1901)	DUNKERQUE (1901)	SAINT-ÉTIENNE (1896)
Très mal (moins d'une demi-pièce par personne	144	147	215	295	352	358
Insuffisamment (moins d'une pièce et plus d'une demi-pièce par personne	374	458	283	312	327	397
Suffisamment (une pièce par personne	235	182	206	159	154	166
Largement (plus d'une pièce et moins de deux pièces par personne	149	156	118	136	94	52
Très largement (deux pièces et plus par personne.	92	57	78	98	73	27
Totaux.	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

On voit que de très grandes différences séparent les six grandes villes industrielles auxquelles se réfère ce tableau.

Les Parisiens et les Lyonnais sont relativement favorisés, tandis que les habitants de Dunkerque et ceux de Saint-Étienne sont incomparablement plus mal logés.

Ces résultats sont d'ailleurs confirmés par les renseignements que fournissent les rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Ainsi, il résulte du rapport présenté au Conseil supérieur que, « à Reims, sur un total de 27.613 logements, il y a 6.328 logements d'une seule pièce, occupés par 10.800 personnes; 14.919 logements de deux pièces, occupés par 37.868 personnes; 6.092 logements de trois pièces, occupés par 22.652 personnes et 3.064 logements de quatre pièces, occupés par 11.247 personnes.

« Si l'on admet qu'un logement est surpeuplé quand une chambre est habitée par plus de deux personnes, on voit que, sur 6.300 logements de une pièce, 1.065 sont encombrés, soit le sixième; sur 10.800 habitants, 4.000, soit plus du tiers de la population de cette catégorie, sont entassés. Sur 12.000 logements de deux pièces, 2.240, soit plus du cinquième, sont encombrés; sur 38.000 habitants, 13.000 sont entassés, soit plus du tiers de la population de cette catégorie.

« En résumé, il y aurait, à Reims, 3.800 logements surpeuplés, occupés par 21.000 personnes, c'est-à-dire que près du huitième des logements serait surpeuplé et que plus du cinquième de la population serait de ce fait logé dans de mauvaises conditions hygiéniques[1]. »

En ce qui concerne Paris, nous avons sur les conditions du logement de la population des renseignements précis fournis par les recensements de 1891, 1896 et 1901 et condensés dans différents rapports par M. Bertillon, à qui nous les empruntons.

Celui-ci admet qu'il y a encombrement excessif ou surpeuplement lorsque le nombre des membres d'un

1. Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché, 1895.

ménage dépasse le double du nombre des pièces, par exemple, lorsqu'un logement de 3 pièces est occupé par 7 personnes, ou lorsqu'un logement de 4 pièces est occupé par 9 personnes.

Si le nombre des pièces est inférieur au nombre des habitants, ceux-ci sont à l'étroit; si le nombre des pièces est inférieur à la moitié du nombre des habitants, le logement est surpeuplé; il est trop étroit pour les exigences de l'hygiène et de la morale[1].

Partant de là, voici les conclusions auxquelles arrive M. Bertillon :

PARIS 1901. NOMBRE DES INDIVIDUS LOGÉS

NOMBRE de personnes par ménage.	TOTAL des personnes.	TRÈS MAL (moins d'une demi-pièce par personne).	INSUFFISAMMENT (moins d'une pièce et au moins une par personne).
1 personne.	209.550	—	—
2 —	498.228	—	136.408
3 —	526.875	71.613	191.019
4 —	437.792	34.648	268.204
5 —	290.920	91.185	130.125
6 —	179.418	46.464	92.064
7 —	102.781	46.088	32.753
8 —	57.264	22.400	20.080
9 et 10	48.323	20.627	12.071
11 à 15	20.628	7.248	4.236
Plus de 15	3.264	768	768
Totaux . .	2.375.043	341.041	887.728

1. La cuisine compte comme pièce, de même que « tout compartiment d'une maison, *destiné à l'habitation*, séparé des autres par des cloisons allant jusqu'au plafond et pouvant recevoir un lit d'adulte » (définition inscrite sur le bulletin de recensement). Il résulte, de cette définition, que dans un logement composé de 4 pièces dont une cuisine, les habitants sont plus entassés qu'il ne pourrait sembler tout d'abord. Si ce logement contient 9 habitants, ils sont presque forcés de coucher à raison de 3 par pièce.

SUR 100 INDIVIDUS APPARTENANT A CHAQUE CATÉGORIE DE MÉNAGES

NOMBRE de personnes par ménage.	TOTAL des personnes	TRÈS MAL (moins d'une demi-pièce par personne).	INSUFFISAMMENT (moins d'une pièce et au moins une par personne.)
1 personne.	100	—	—
2 —	100	—	27,4
3 —	100	13,6	36,2
4 —	100	8,0	61,3
5 —	100	31,3	44,9
6 —	100	26,0	51,3
7 —	100	44,8	32,0
Ensemble. .	100	14,4	37,4

Ainsi la moitié de la population parisienne est insuffisamment logée, 15 p. 100 de cette population l'est dans des conditions déplorables[1].

1. Il n'est pas sans intérêt de rechercher si, à Paris, le surpeuplement tend à décroître. Si nous nous référons aux chiffres publiés par M. Bertillon, nous constatons que de 1891 à 1896, le nombre de personnes vivant dans des habitations surpeuplées a passé de 331.796 à 364.610. Depuis il y a eu décroissance : le chiffre correspondant de 1901 étant de 341.041,

M. Bertillon s'est efforcé d'indiquer la proportion des surpeuplés (moins d'une demi-pièce par personne) dans quelques grandes capitales. Voici les chiffres qu'il a obtenus par des calculs forcément approximatifs :

SUR 100 HABITANTS, COMBIEN VIVENT DANS DES LOGEMENTS SURPEUPLÉS (moins d'une demi-pièce par personne).

Paris (1891)	14
Berlin (1885)	28
Vienne (1890)	28
Budapest (1881)	71
Saint-Pétersbourg (1890)	46
Moscou (1882)	31
Londres (1891)	20

Il faut mentionner encore Amsterdam, ou sur 22.359 appartements d'une pièce, 10.349 sont habités par plus de 2 personnes, 3.130 par 3 personnes, 2.315 par 4 personnes, 3.004 par 5 ou 6 personnes et 1.900 par plus de 6 personnes. Parmi les appartements de 2 pièces plus de 1.503 sont habités par plus de 4 à 6 personnes PAR PIÈCE. (*Johanna Ter Meulen*. La statistique des logements. Congrès national de Liège, 1905).

Les enquêtes particulières faites à diverses reprises tendent à confirmer ces statistiques, bien que leur résultat ne doive être admis que moyennant correction, les catégories les plus pauvres de logements étant seules visitées. Dans l'enquête ouverte récemment par l'Office central des œuvres de bienfaisance et qui a porté sur 2.636 logements, on est parti de ce principe qu'il y avait surpeuplement toutes les fois que le volume d'air total était inférieur à 14 mètres cubes par personne, les enfants au-dessous de douze ans étant comptés pour un demi-adulte. On a constaté que 757 des logements examinés étaient surpeuplés[1].

Ces renseignements indiquent assez dans quelles funestes conditions d'habitation vit la population parisienne. Nous aurions pu encore assombrir le tableau en citant des faits isolés, comme par exemple l'histoire de cette famille de quatorze membres appartenant à trois générations qu'on découvrit en 1890, dans le faubourg du Temple, vivant dans une seule pièce; nous aurions pu aussi décrire certaines cités[2] et certaines rues où se manifeste plus particulièrement le surpeuplement, mais à quoi bon ? et les faits que nous avons cités ne suffisent-ils pas, hélas! à montrer l'étendue du mal ?

1. Cette détermination du surpeuplement par le volume d'air est un procédé certainement supérieur à celui qui a été admis dans d'autres recensements et plus scientifique.

Malheureusement, il est pratiquement très difficile d'obtenir dans les recensements les indications détaillées qui seraient nécessaires pour effectuer des calculs précis.

2. Ainsi une cité du XIII[e] arrondissement à Paris, se compose de 9 corps de logis, composés de logements d'une ou deux pièces, rarement plus, et donne asile à 600 familles, ce qui représente une population de plus de 5.000 personnes, presque toutes dans une indigence absolue. Les logements y sont loués à la semaine de 1 fr. 50 à 3 fr. 50.

Cet exposé nous montre clairement le premier aspect sous lequel se présente la question de l'habitation ouvrière. On peut le résumer par ces mots : insalubrité et surpeuplement des grandes ou moyennes villes.

D'ailleurs il y a des petites localités industrielles, des villages, surtout dans certains centres, où la population vit dans des conditions d'hygiène non moins défectueuses ; là encore il importe de provoquer la construction de maisons suffisamment spacieuses et salubres et d'un prix proportionné aux ressources des habitants.

Citons encore pour être complet, l'hypothèse où il s'agit de fonder de toutes pièces une cité ouvrière par suite de l'établissement d'un grand établissement industriel dans une petite commune. Ce fait s'est produit quelquefois en France et tout récemment encore à Champagne (Seine-et-Marne) où MM. Schneider et Cie ont installé en 1904 une nouvelle usine[1]. Le soin de faire construire les maisons en quantité suffisante pour éviter l'encombrement et dans les conditions voulues de salubrité incombe alors aux exploitants eux-mêmes. Et il importe que les pouvoirs publics reçoivent de la loi des armes suffisantes pour pouvoir efficacement veiller à ce que soient prises les mesures nécessaires dans l'intérêt des habitants.

3° *Les hôtels meublés.* — Cependant, dans les grandes villes, la question du logement ouvrier prend encore un

1. Voir à ce sujet l'article de M. Louis Rivière : Une ville neuve industrielle, dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* 1905, p. 101, et l'article de M. C. Louis dans la *Réforme sociale* du 1er mars 1904 intitulé : Une visite à une nouvelle ville industrielle.

troisième aspect plus spécial et qu'il importe de ne pas négliger, nous voulons parler de la question des hôtels meublés. Elle présente à Paris une importance considérable à cause du grand nombre de travailleurs logés dans ces hôtels.

Les garnis ont été longtemps établis à Paris dans des conditions de salubrité déplorables. Ce n'est qu'à partir de 1878 que les ordonnances de police commencèrent à édicter des mesures ayant pour but de remédier à cette situation. En 1883, fut créé à la Préfecture de police un corps d'inspecteurs des garnis et l'ordonnance de 1878, qui formait la base de la législation, fut complétée dans le même sens par celle du 25 octobre 1883. Les ordonnances de police s'inspirent toutes de la même pensée : assainir l'immeuble et faire en sorte que le locataire vive dans des conditions réelles de salubrité. Si l'on s'en tient au rapport présenté en 1898 par le Comité des habitations à bon marché de la Seine, leurs prescriptions peuvent paraître à cet égard insuffisantes.

En tout cas, ce qui est certain, c'est que la proportion des décès par tuberculose dans les garnis parisiens — pour lesquels nous possédons surtout des renseignements — est absolument effrayante. M. Juillerat, dans son livre sur le Casier sanitaire, a publié ses recherches sur six îlots de maisons tuberculeuses et, dans chacun de ces îlots, les hôtels garnis sont bien inférieurs aux autres maisons au point de vue de la salubrité. Dans l'un d'eux par exemple la mortalité atteint 43,63 p. 1.000 habitants pour les hôtels, tandis qu'elle se tient au chiffre déjà respectable de 21,74 p. 1.000 dans les autres

maisons ! Pour les autres îlots, le casier sanitaire fournit des données analogues.

Les célibataires forment le fond de la clientèle des garnis. Sur 170.000 ouvriers célibataires environ, la préfecture de police de Paris estime que 60.000 vivent dans ces conditions. Mais les garnis donnent asile à des ménages. Si ces ménages n'ont pas d'enfants, les logeurs les reçoivent volontiers, mais ils s'y refusent pour la plupart dans le cas contraire. La proportion des ménages en hôtel est d'ailleurs restreinte et il n'y a guère plus de 5 p. 100 des chambres occupées par des familles. L'histoire de ces malheureux est toujours la même : l'homme et la femme habitaient un logement non meublé ; la maladie a absorbé leurs économies, ou bien le chômage les a réduits à la misère ; le terme est arrivé, ils n'ont pu payer. Alors le propriétaire est intervenu : il a vendu leurs meubles et les malheureux sont venus échouer au meublé.

Le prix du garni varie suivant les quartiers et le degré de confortable.

Une chambre habitée par un seul locataire se paie au minimum 40 centimes, généralement de 50 à 70 centimes, rarement 80 centimes et 1 franc. S'il couche dans une chambrée, le prix varie de 40 à 30 centimes. Au-dessous de ce prix, il est impossible de trouver un lit pour une nuit à Paris.

Les prix les plus élevés se rencontrent dans les centres ouvriers, à Clignancourt, à Plaisance, près des anciens boulevards extérieurs, puis aux environs des Halles. Une chambre atteint, dans ce dernier quartier, 1 franc et même 1 fr. 75, soit 35 francs par

mois, ce qui est le maximum payé par un simple ouvrier.

Le prix de location est naturellement plus élevé si le locataire vit avec sa femme, il l'est encore davantage, s'il a des enfants.

Le garni actuel a pour l'ouvrier des inconvénients graves et qu'on a maintes fois signalés. Quelquefois, rarement d'ailleurs, car il ne fait guère crédit, le logeur spécule sur le locataire, il l'endette et ainsi le retient chez lui par la crainte.

Mais le plus souvent l'hôtelier a, au rez-de-chaussée, un restaurant ou un débit de vins. Lorsque le soir l'ouvrier rentre de son travail, il est obligé de traverser le débit: comment pourrait-il résister à la tentation de s'y arrêter et de boire avec les camarades? Tente-t-il de s'abstenir? le logeur le voit d'un mauvais œil et le traite en mauvais client. Et puis sa chambre est si triste! Peu à peu il prend l'habitude de considérer le cabaret comme un annexe de son logis, « comme le salon de l'hôtel »; il s'accoutume à boire et l'alcoolisme compte une victime de plus.

Évite-t-il au moins les tentations de la débauche? En aucune façon.

Bien souvent « les maîtres de ces hôtels ne résistent pas à un genre de gain tout spécial. Sous le nom de chambre réservée aux voyageurs, il y a au premier étage une pièce meublée, dont le tarif est arbitraire et l'usage très suspect. Nul voyageur n'y séjourne et le livre de police, qui indique si exactement les locataires, est muet sur ces hôtes de passage. On peut deviner sans que nous ayons besoin d'insister davantage ce

que sont pendant la soirée les escaliers et les corridors des garnis ainsi fréquentés[1]. »

Nous n'avons pas jusqu'ici parlé des ouvrières célibataires qui pour une raison ou pour une autre n'habitent pas dans leur famille et qu'on devrait s'attendre à trouver en grand nombre dans les garnis. La question offre alors un caractère d'exceptionnelle gravité. M. Picot raconte qu'au cours de l'enquête qu'il a faite dans les 100 garnis parisiens par lui visités, il fut très surpris d'apprendre que jamais une ouvrière n'habitait seule en garni. Les logeurs en effet, surtout les logeurs « convenables », ont comme principe de ne jamais admettre de femme qui ne soit pas accompagnée d'un homme ; ils considèrent que c'est là une condition indispensable au calme de la maison qui serait troublé par les poursuites dont ne manquerait pas d'être l'objet la jeune femme isolée. En sorte qu'à Paris une jeune fille seule et qui n'a pas les moyens de se meubler une chambre, n'a pas la liberté de refuser un protecteur, et un haut fonctionnaire de la Préfecture de police a pu dire que « sur cent jeunes filles qui tombent dans la prostitution, il y en a quatre-vingt-quinze qui le doivent au logement ».

Conclusion. — Qu'il s'agisse de remédier d'une façon générale à l'insalubrité ou au surpeuplement, ou bien de susciter l'établissement dans les grandes villes de garnis supérieurs, au point de vue de la morale et du confort, à ceux qui existent actuellement, il apparaît

1. G. Picot : *le logement en garni* (Compte rendu du Congrès de 1900, p. 375).

bien que les pouvoirs publics peuvent légitimement intervenir.

Nous ne voulons pas examiner dans ce chapitre comment doit se produire cette intervention, suivant quels modes et dans quels cas : nous nous contenterons d'indiquer que presque tous les économistes l'admettent, soit qu'ils l'entendent dans le sens d'une action purement réglementaire et répressive, soit qu'ils aillent jusqu'à envisager la construction directe de maisons par les communes.

Il est intéressant de citer à ce sujet le passage suivant du rapport de M. Rostand au Congrès international des habitations à bon marché en 1900 [1] :

« En premier lieu, il est d'évidence que les pouvoirs publics, ayant la responsabilité de la salubrité générale, puisent dans cet ordre d'obligations les droits qui y correspondent. Les logements insalubres sont des menaces permanentes à la santé générale, et des foyers de propagation en cas de maladies épidémiques. » Et l'auteur énumère quelques-unes des interventions qu'il considère comme légitimes et justifiées par ce principe : « Les administrations communales ont à assainir le sous-sol et les habitations, à pousser la libre industrie vers la transformation des quartiers insalubres, à édicter pour les constructions neuves des prescriptions conformes aux principes de l'hygiène actuelle. Elles ont le droit de provoquer des enquêtes sur l'état des petits logements, de surveiller les habitations populaires pour que la construction offre une sécurité suffi-

1. *Travaux du Congrès international de* 1900, p. 146.

sante et que l'aménagement n'en descende pas, par l'abus de la propriété privée, au-dessous d'un minimum d'hygiène, le droit d'imposer en conséquence à la propriété privée les travaux indispensables, le droit de réduire le nombre des logements trop vicieux ou surpeuplés, par des mesures coercitives, au besoin par l'interdiction de les occuper. »

Or, à notre avis, indépendamment des conditions dans lesquelles se trouve une maison, le surpeuplement doit être considéré au premier chef comme une cause d'insalubrité.

Il exerce sur l'industrie comme sur l'avenir de la race une influence pernicieuse et le législateur ne doit pas se désintéresser d'une question aussi vitale. Il ne faut pas oublier que la liberté de l'individu se trouve limitée par l'obligation de ne pas nuire à autrui : toute mesure prise pour éviter des promiscuités également néfastes à la santé physique et à la santé morale des individus ne sera que l'application de ce principe.

§ 2. — LA MAISON INDIVIDUELLE. — L'ACCESSION DE L'OUVRIER A LA PROPRIÉTÉ

La question des habitations à bon marché se résout donc principalement pour nous dans la nécessité de remédier à l'insalubrité et au surpeuplement. Mais un grand nombre de sociologues et de philanthropes se sont placés à un point de vue tout différent. Ce qui les frappe surtout, c'est le côté moral de la question. Leur objectif principal en effet est de faciliter par tous les moyens à l'ouvrier la possession d'une maison indivi-

duelle isolée, établie dans de bonnes conditions d'hygiène, en dehors des grands centres, et à laquelle un jardin serait annexé.

Sans doute, ce régime a d'inappréciables avantages pour la santé physique et morale des travailleurs aussi bien que pour la santé publique ; mais il n'a qu'un intérêt très médiocre au point de vue du surpeuplement.

Il est en effet presque inapplicable dans les villes industrielles où les ouvriers sont la plupart du temps dans l'impossibilité de demeurer loin de leur travail en raison des heures matinales fixées pour l'entrée à l'atelier.

S'ils se décidaient néanmoins à habiter les banlieues, il leur faudrait perdre chaque jour une ou deux heures à voyager, heures à prendre, bien entendu, sur la durée du repos ou sur celle du travail. Ces voyages, d'ailleurs coûtent cher: malgré les trains ouvriers organisés par les Compagnies de chemins de fer et les tramways de pénétration, les dépenses ainsi faites, si réduits que soient les tarifs, forment en fin de compte au bout de l'année une somme assez importante.

On répondra, sans doute, que ces dépenses seront largement compensées par l'abaissement du loyer. Cela est vrai peut-être si le père est seul à voyager, cela l'est moins et c'est même probablement inexact si, comme il arrive fréquemment, la femme et les enfants travaillent au dehors, car alors il faut multiplier le prix du déplacement par deux ou trois.

Les objections d'ailleurs ne manquent pas contre

l'exode des ouvriers hors des grands centres. Les villes en effet offrent toutes à leurs habitants des avantages considérables, des hôpitaux, des bureaux de bienfaisance, des crèches, des écoles maternelles, ou bien encore des écoles industrielles et commerciales, le bénéfice des bourses à ces écoles, et un jour aussi, espérons-le, les caisses communales de chômage. Serait-il équitable de priver l'ouvrier de ces avantages?

Cette raison d'équité n'est pas d'ailleurs la seule, et lors de l'exposition de 1867, M. Chabaud, président d'une commission ouvrière spéciale, entendu par le jury de la classe 93 s'exprimait ainsi :

« Pour construire des habitations à un seul logement destinées aux ouvriers des grandes villes, il faut nécessairement s'éloigner des quartiers populeux où le terrain est trop cher et aller jusque dans la campagne chercher des emplacements convenables. Les ouvriers s'y refusent énergiquement; ils attachent le plus grand prix au spectacle continuel que présentent les boulevards, les jardins publics, les rues principales d'une ville importante; ils y trouvent une source de jouissances qui ne leur coûtent rien, et leur profitent, en ce sens que, pour la plupart d'entre eux, les grands travaux en cours d'exécution, les objets de toute nature étalés dans les magasins de vente, constituent une sorte d'exposition permanente de laquelle ils retirent le plus utile enseignement[1]. »

1. Cette dernière idée, M. Henri Tolain, qui présidait, en 1889, le Congrès international des architectes, la formulait plus vivement encore et, à la séance de clôture, s'exprimait ainsi : « Je suis un enfant de Paris, j'ai été élevé au milieu de nos industries parisiennes et j'ai vu souvent les architectes se préoccuper de cette question : Quel doit être le type de

Aussi bien, répétons-le : indépendamment de ces considérations, le développement des maisons individuelles n'offre qu'un intérêt très secondaire dans la question des logements ouvriers; il est impossible par ce moyen de combattre efficacement et surtout rapidement l'insalubrité et le surpeuplement.

D'ailleurs, la plupart des économistes qui se placent au point de vue que nous venons de signaler demandent en outre que l'ouvrier devienne propriétaire de la maison qu'il habite; ils veulent susciter et développer ainsi chez lui le goût de l'épargne. Nombre de coopératives et de Sociétés anonymes de construction ou de crédit se sont constituées dans ce but.

L'acquisition à tempérament de la maison constituerait tout d'abord pour l'ouvrier, disent-ils, un place-

la maison ouvrière, étant données les difficultés d'une agglomération aussi dense que Paris ? On a d'abord songé à la construire en dehors de la Ville, on a cherché un petit coin où il y ait du terrain, de l'air et où la vie soit à bon marché. Pour beaucoup de professions, cette petite maison est acceptable, mais cette solution n'en est pas une pour moi qui ai dans le sang le désir de voir nos industries d'art parisiennes vivre et prospérer, qui voudrais que chez les ouvriers de ces industries le sentiment du beau soit constamment entretenu et développé par la vue des modèles que l'on rencontre à chaque pas dans notre grande cité. Je ne voudrais pas qu'ils fussent entraînés en dehors du véritable mouvement artistique et je me dis : « Est-ce qu'il ne serait pas possible « de trouver dans la ville même des procédés, des moyens à l'aide « desquels vous pourriez construire, dans les conditions de bien-être « et de bon marché nécessaires, des maisons où les ouvriers de nos « industries parisiennes trouveraient tout ce qui est nécessaire à la vie « sans les arracher à ce milieu où ils rencontrent, chaque jour, des « merveilles de tous genres qui font éclore dans leur cerveau des idées « nouvelles, qui leur permettent de rajeunir sans cesse cette production « qui est la gloire de notre industrie parisienne ? »

« Quand vous les expatrierez au delà des murs, quand vous leur donnez un petit jardin, sans doute il leur est agréable de le cultiver, d'en arroser les plantes, mais ce n'est pas ainsi qu'ils renouvellent leurs idées, il leur faut le contact des beautés artistiques qui leur rend facile cette création incessante et toujours variée qui fait je le répète, la gloire de l'industrie parisienne. » (Troisième congrès international des architectes en 1889. Cité par M. Ch. Lucas).

ment très avantageux, car, effectuant lui-même presque toutes les réparations, le loyer économisé représente un intérêt bien supérieur à celui que donnerait un placement en valeurs mobilières.

D'autre part, la maison ainsi acquise deviendra véritablement un « foyer »; le travailleur se plaira chez lui, parmi les siens : les liens de famille s'en trouveront resserrés; il aimera embellir ou agrandir sa demeure et il acquerra ainsi le goût de l'épargne et de la propriété.

De telles idées, on le conçoit, devaient être chères à l'école de la Paix sociale, pour qui la propriété et la famille sont les deux fondements de la société. Le Play n'a-t-il pas écrit :

« Ceux des peuples modernes, qui se distinguent le plus par leur prépondérance et leur succès, tendent chaque jour davantage à donner à toute espèce de propriété un caractère exclusivement personnel. Sous cette forme, ils la considèrent comme la récompense naturelle du travail et de l'épargne, c'est-à-dire de deux vertus sur lesquelles se fondent surtout le bien-être et l'indépendance des individus[1]. »

Et parmi les moyens propres à réaliser son plan social, Le Play indique : d'abord le retour à la *Coutume*, qu'il caractérise par la permanence des engagements réciproques du patron et de l'ouvrier et par l'union indissoluble de la famille et de son foyer; puis le patronage industriel, qu'il considère comme le seul remède efficace au paupérisme, et le correctif nécessaire d'un régime de liberté.

Sans méconnaître en aucune façon l'influence mora-

lisatrice du foyer sur le travailleur, nous devons constater cependant que l'acquisition par lui de sa maison présente des inconvénients très sérieux.

Le principal est de consolider la domination économique du patronat. Il en est ainsi, notamment, dans les petits centres où les usines sont peu nombreuses et ressortissent à une même spécialité industrielle. L'ouvrier propriétaire ne peut à volonté changer de résidence : forcé de se procurer du travail sur place, il se trouvera dans une situation particulièrement désavantageuse vis-à-vis de l'employeur pour la discussion des conditions du travail.

Singulière contradiction que celle des individualistes partisans de l'accession de l'ouvrier à la propriété immobilière et des institutions patronales de logement et qui réclament en même temps la mobilité de la main-d'œuvre, condition nécessaire, disent-ils, au fonctionnement normal d'un régime de pleine concurrence !

Il n'est pas évident non plus *a priori* que l'acquisition d'une maison à bon marché constitue pour l'ouvrier un placement forcément avantageux.

M. Paul Leroy-Beaulieu s'exprime de la manière suivante à ce sujet : « Les habitations ouvrières ne soulèvent pas des problèmes moins délicats, et il n'est pas toujours prudent de pousser les ouvriers à devenir acquéreurs des maisons qu'ils habitent. Dans les très grandes villes où il y a beaucoup d'industries diverses et où toutes ne peuvent être atteintes à la fois, l'acquisition des maisons par les ouvriers n'a que des avantages parce qu'ils peuvent toujours les vendre et

en retirer la valeur. Dans les villes plus restreintes, au contraire, et qui dépendent d'une seule industrie, ils advient fréquemment qu'une crise peut forcer l'ouvrier à partir définitivement, et, si cette crise est intense, si elle porte une atteinte définitive à l'industrie de la localité, ce qui n'est pas sans exemple, la population peut diminuer d'un tiers ou de moitié, et les maisons ouvrières devenir invendables. Il faut apporter beaucoup de prudence à la vente de ces maisons ouvrières, sinon l'on risque d'enchaîner trop l'ouvrier et de compromettre son avenir[1] ».

Et de fait on pourrait citer un grand nombre de villes manufacturières, notamment dans l'industrie de la laine, qui ont vu, depuis vingt ou trente ans, leurs manufactures se fermer et leur population diminuer d'un tiers, en attendant qu'elle se réduise de moitié.

Ajoutons que, dans les petites localités industrielles, il n'est même pas besoin d'une crise pour que l'ouvrier soit obligé d'émigrer et ne trouve à revendre sa maison qu'avec une perte appréciable.

Ces arguments contre l'acquisition de la propriété par l'ouvrier sont assurément puissants.

Mais ici il convient de dissiper une équivoque. Pour nous, la question de l'habitation à bon marché se distingue nettement de celle de l'acquisition de la propriété de sa maison par l'ouvrier, et M. Rostand, sur ce point, d'opinion contraire à la nôtre, le sent si bien qu'il propose de remplacer en tout ce qui concerne cette ques-

1. P. Leroy-Beaulieu. *Traité d'économie politique*, t. II, p. 380.

tion et en particulier dans la législation, la dénomination d'habitations à bon marché par celle « d'habitations populaires améliorées. »

« La dénomination « habitations à bon marché », dit-il, qu'a adoptée la loi du 30 novembre 1894, est vicieuse à deux points de vue[1] :

« Elle donne aux ouvriers ou petits employés, qui ne sont déjà que trop fréquemment portés (le fait est d'observation quotidienne), à tout sacrifier pour le logement au bon marché du loyer en reportant les ressources disponibles sur les dépenses nuisibles à la famille, une notion très incomplète, et même fausse, de ce qui doit être recherché par le chef de famille dans le choix d'une habitation.

« Elle fournit aux clients naturels des sociétés, particulièrement en cas de location, un prétexte pour contester qu'elles s'acquittent de leur fonction, pour nier le bon marché sans tenir compte des autres éléments d'amélioration, pour le confondre avec une quasi-gratuité déplorable, et fournit le même prétexte aux sceptiques qui découragent l'action et aux égoïstes qui la critiquent pour se dispenser d'y prendre part.

« Une dénomination plus exacte, et en tous points préférable, serait celle « d'habitations populaires améliorées », qui indiquerait le but réel et intégral, ou au moins « d'habitations populaires », terme adopté par la loi italienne du 31 mai 1903. »

L'auteur de la brochure sur le crédit immobilier intégral que nous avons déjà citée a soin de préciser

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1904, p. 480.

également : « Le problème que nous nous sommes proposé n'est pas limité aux habitations ouvrières proprement dites, aux habitations à bon marché. Il intéresse la race tout entière ; il n'est pas limité à une catégorie de citoyens et à une spécialité d'immeubles ; nous l'étendons et nous la formulons ainsi : habitations de toute catégorie à crédit[1]. » Et il distingue dans le problème la question de l'habitation à bon marché et celle de l'habitation à soi, cette dernière étant celle qu'il se propose de solutionner par une organisation perfectionnée de crédit.

Si, à notre tour, nous jugeons indispensable de distinguer ces deux faces du problème, c'est précisément parce que, contrairement à l'opinion de M. Rostand, nous croyons que les pouvoirs publics et l'initiative privée doivent avoir pour but immédiat et principal de réaliser les mesures susceptibles de remédier promptement à l'encombrement et à l'insalubrité dans les villes surpeuplées ; ce n'est qu'en second lieu et accessoirement qu'il faut s'efforcer de procurer à l'ouvrier et à l'employé l'habitation isolée, de le rendre propriétaire de sa maison. Sans doute, en donnant à un certain nombre d'ouvriers une habitation saine dans la banlieue, on combat également le surpeuplement et l'insalubrité, mais sur une échelle trop faible pour que les effets puissent s'en faire sentir rapidement.

Remarquons d'ailleurs que tout au moins autour des grandes villes, la zone d'habitation suburbaine n'est pas indéfiniment extensible. Comme le fait observer

1. *Loc. cit.* p. 26 et 29.

H. G. Wells dans ses *Anticipations*, c'est la durée du voyage quotidien nécessaire pour se rendre de son foyer à son atelier ou à son bureau et vice versa qui limite la zone dans laquelle tend à se produire l'exode de la population des villes. Le maximum de trajet acceptable et accepté en fait paraît être une heure pour l'aller et une heure pour le retour. La zone de développement des villes est donc en fonction de la rapidité des moyens de transport. Mais comme le trajet comprend aussi la route à faire à pied dans la ville pour se rendre de l'atelier à la station et au lieu d'habitation pour se rendre de la station à la maison, il s'ensuit que cette zone d'habitation est moins étendue qu'on ne pourrait le penser au premier abord, et aussi qu'autour des stations il tend à se créer des centres secondaires d'importance croissante. L'exode vers la banlieue a donc pour effet d'y amener la hausse des terrains et dans une certaine mesure aussi l'entassement de la population. De nouveaux foyers d'encombrement et d'insalubrité se sont ainsi trop souvent constitués, et, en d'autres localités, l'augmentation des loyers finit par empêcher l'affluence des travailleurs les moins fortunés, de ceux-là même que la modicité de leur salaire et leur genre de vie obligent à vivre dans le centre principal en de mauvaises conditions.

Qu'on nous entende bien. Nous ne sommes nullement l'adversaire de la maison unitaire, ni même de l'exode de la population des travailleurs vers la banlieue ; nous nous félicitons du développement des réseaux ferrés et des tramways, de l'accélération des vitesses, de l'abaissement des prix des voyages. Nous

applaudissons à une organisation rationnelle du crédit au profit des constructeurs de maisons ouvrières. Mais nous constatons que cet exode n'est pas toujours exempt d'inconvénients ; que pour la plupart des travailleurs il est impossible ; et que par conséquent, ce remède est insuffisant, inefficace. Que la philanthropie ou les intéressés eux-mêmes par le moyen des coopératives s'efforcent de favoriser la construction de maisons unitaires dont les ouvriers deviendront propriétaires, rien de mieux, que les pouvoirs publics facilitent la conservation et la transmission de la maison ainsi acquise, nous le voulons bien. Mais ce ne doit être là pour eux qu'un but secondaire et subordonné aux moyens plus énergiques, destinés à rendre les villes elles-mêmes habitables pour l'ouvrier.

En d'autres termes, c'est moins le côté moral de la question du logement ouvrier que la nécessité de remédier à l'insalubrité et au surpeuplement qui nous paraît devoir retenir l'attention.

CHAPITRE II

LES EFFORTS DE L'INITIATIVE PRIVÉE EN FRANCE EN MATIÈRE D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

La question du logement à bon marché remonte seulement à la seconde moitié du XIXe siècle. Jusqu'à cette époque on s'inquiétait peu de l'hygiène de l'habitation, encore qu'elle fût déplorable pour les maisons d'ouvriers et souvent défectueuse pour les maisons de riches. Mais avec le développement subit de la grande industrie, le mal s'accrut dans des proportions effrayantes. On vit les travailleurs se grouper autour des usines et, dans des logis malsains, s'entasser des familles nombreuses qui vécurent dans des conditions déplorables d'hygiène et de moralité. Vers 1840, les enquêtes du Dr Villermé et de Blanqui appelèrent l'attention sur cette situation, et dès ce moment la question des logements ouvriers entra dans le domaine des idées courantes. De divers côtés on s'efforça de les améliorer, et depuis cette époque, les patrons, les philanthropes, les spéculateurs, les associations, chacun dans leur sphère propre et pour des motifs différents, n'ont pas cessé de provoquer de divers côtés la construction d'habitations saines destinées à remplacer les bouges dont trop souvent doivent encore à l'heure actuelle se contenter les travailleurs.

Nous allons passer successivement en revue chacune de ces formes d'intervention en indiquant rapidement les résultats obtenus.

1. — Et d'abord le *patronat*. Ce sont les patrons qui ont construit les premières maisons ouvrières, poussés tantôt par de réels sentiments philanthropiques, tantôt par le désir de grouper et de retenir leurs ouvriers près de leur centre d'exploitation[1].

La première et la plus intéressante expérience est due à M. Kœchlin, maire de Mulhouse et grand industriel, qui fit construire en 1835 pour quelques ouvriers de son établissement 36 maisons avec jardin moyennant un prix de location mensuel de 12 à 13 francs. Cette entreprise devait par la suite prendre une extension considérable.

En 1853, en effet, elle se transforma en « Société mulhousienne des cités ouvrières » au capital de 355.000 francs divisée en 71 actions de 5.000 francs auxquels vint s'ajouter une subvention de 300.000 francs du gouvernement. Deux tiers du capital furent souscrits par M. Jean Dolfus et les autres associés de la

1. Les institutions patronales sont en France très nombreuses et d'ailleurs tellement variables dans leurs formes qu'il est assez difficile d'en donner un aperçu d'ensemble. Le comité de la Somme en 1904, sur la proposition de M. Carmichaël, son président, a adopté un vœu demandant au Conseil supérieur de provoquer « une statistique complète des maisons ouvrières annexes d'établissements industriels, avec leur nombre, leur valeur moyenne, leur loyer, leur revenu, leurs données de construction et leur valeur relative aux immeubles et outillages dont elles dépendent. » Le Conseil supérieur a adopté un vœu dans ce sens et demandé l'inventaire des maisons à bon marché construites par l'initiative privée en dehors de la loi du 30 novembre 1894. Dans la Somme, d'après l'enquête du comité local, on compte 2.000 maisons ouvrières annexées aux établissements textiles de ce département, d'une valeur approximative de 6 millions, représentant 15 à 30 p. 100 de la valeur des immeubles et outillages auxquels elles sont attachées. (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1905, p. 190.)

Maison Dolfus-Mieg et Cie, le solde par neuf autres industriels.

La société a pour but de rendre l'ouvrier propriétaire de sa maison moyennant une somme annuelle comprenant l'amortissement du capital et le loyer; elle a vendu actuellement plus de 1.200 maisons. Sans méconnaître le caractère hautement philanthropique de cette œuvre, elle encourt les reproches inhérents aux entreprises patronales en général et que nous avons déjà signalés. Voici comment M. Levasseur s'exprime à cet égard : « toutefois le mode qu'elle a conçu et qui consistait à fixer par la propriété une colonie de familles ouvrières dans un grand centre de fabriques n'a réussi qu'imparfaitement; car les ventes et les partages ont fait passer la moitié des immeubles en d'autres mains. En somme le problème de la propriété foncière par l'ouvrier est compliqué de difficultés spéciales dans les grandes villes et la solution ne s'impose pas aux manufacturiers; en général, dans de telles agglomérations, les patrons n'ont pas besoin pour s'assurer la main-d'œuvre de lui offrir l'appât de la propriété. » Cette opinion est particulièrement intéressante sur une société que dirigent les philanthropes les plus désintéressés et les plus compétents et qui « dans l'histoire des logements ouvriers occupe une place mémorable ».

D'autres institutions procèdent de la même inspiration que la Société mulhousienne et ont comme elle pour but de faciliter l'acquisition de la propriété de maisons construites par le patron ou par des Compagnies, soit par la vente aux prix de revient, soit par des avances faites pour l'acquisition, soit enfin en admet-

tant les paiements par annuités. Citons notamment les établissements d'Anzin, les maisons de Péronne, de Val et Châtillon, etc.

L'action des patrons s'exerce encore sous une autre forme : elle facilite et améliore le logement des ouvriers en consentant des réductions des prix de loyer sous une forme ou sous une autre : réduction à l'ancienneté, locations consenties à perte, indemnités de logements, etc. Comme exemples on peut citer en France : le Creusot, Decize, Noisiel, Petit-Bourg, Baccarat, Blanzy, Anzin, les sociétés des mines de Lens et de Douvrin, les établissements du Bon Marché à Paris, Tours (Mame), etc., etc. Plusieurs de ces établissements aident leurs ouvriers en leur avançant les capitaux nécessaires pour pouvoir se construire leurs demeures. Le Creusot notamment avait prêté à ses ouvriers plus de 4 millions et demi qui sont à l'heure actuelle presque intégralement remboursés, et, en ces derniers temps, il a consenti à une société des avances nouvelles qui permettront de construire aux nouveaux établissements de Champagne-sur-Seine une cité qui ne coûtera pas moins de 4 millions.

Enfin une place spéciale doit être faite en France aux Compagnies des chemins de fer du Nord et de l'Est qui ont créé des cités pour leur personnel et lui ont accordé du terrain à bâtir ; Paris-Lyon-Méditerranée, la Compagnie d'Orléans, celle du Midi ont prêté de l'argent à des Sociétés de construction. On cite notamment les maisons d'Athis et de Villeneuve-Saint-Georges [1].

1. M. Levasseur. *La question des logements à bon marché* (Conférence faite à Lille le 24 janvier 1904).

Toutes ces institutions patronales revêtent les formes les plus diverses et il serait trop long de les analyser en détail ; leurs mérites d'ailleurs sont souvent variables et il arrive trop souvent que les ouvriers n'aient pas à se féliciter d'être locataires de leur patron. Si en Allemagne elles ont pris une notable extension, elles jouissent en Angleterre et aux États-Unis, pays où l'ouvrier est le plus indépendant, d'une médiocre faveur.

II. — Aux institutions philanthropiques, on doit jusqu'ici un grand nombre de constructions de maisons pouvant être habitées par les travailleurs et nous ne pouvons songer ici à retracer tout ce qui a été fait par elles. On peut les classer en deux catégories bien distinctes. La première comprend celles que M. Levasseur appelle les « créations charitables » ; elles s'efforcent de fournir moins à l'ouvrier qu'au pauvre le logement à très bas prix, presque gratuit, sans s'inquiéter de la rémunération et de l'amortissement des capitaux. C'est en somme l'assistance par l'habitation, ce que l'on peut appeler de la philanthropie à fonds perdus.

Certes il serait injuste de critiquer à priori et sans réserves de pareilles entreprises, encore que la « charité » puisse être blâmée quand on la considère comme le moyen normal de réparer les injustices sociales, mais la principale critique qu'elles encourent, c'est d'être impuissantes à remédier d'une façon suffisante à l'insalubrité et au surpeuplement.

On peut citer cependant en France quelques entreprises de ce genre, notamment celles de M. Feron-Vrau à Lille.

Les institutions philanthropiques de la seconde catégorie ont un caractère économique ; leur essor ne remonte pas à plus de vingt années.

La combinaison est fondée, d'une part, sur la rémunération du capital de construction, d'autre part, sur le loyer du locataire, calculé de manière à assurer cette rémunération, mais aussi à ne donner aucun bénéfice supplémentaire. Le caractère philanthropique provient soit de la limitation de l'intérêt à un taux moins élevé que celui que donnent couramment les placements immobiliers, soit de l'abandon de la totalité du revenu à un fonds destiné à assurer la construction de nouvelles habitations ou à quelque autre institution de solidarité sociale.

Le premier mode a été adopté par quelques sociétés actuellement florissantes ; la Société mulhousienne rentre dans cette catégorie puisqu'elle limite le dividende des actions à 4 p. 100. Il en est de même de la Société des habitations ouvrières de Passy-Auteuil, de la Société anonyme des habitations économiques de la Seine, etc., etc. La première a construit déjà 65 maisons dont les deux tiers sont libérés et appartiennent à leurs locataires, la seconde est propriétaire de 4 groupes de maisons dans les communes de la banlieue de Paris. Au Havre, nous trouvons la Société fondée par M. Siegfried ; à Reims, Nancy, Orléans, Amiens, Rouen, Bordeaux, Marseille, d'autres sociétés procèdent de même. Mais nous devons une mention toute particulière à la Société lyonnaise des logements économiques fondée par M. Mangini.

La Société Mangini est aujourd'hui au capital de

5 millions et le chiffre de ses constructions atteint 6 millions. Depuis 1886, date de sa fondation, elle n'a pas cessé de distribuer 4 p. 100 d'intérêt à ses actionnaires. Les loyers encaissés en 1903 et le prix de ceux occupés par les concierges atteignaient en 1903 le chiffre de 422.313 fr. 85. Deux restaurants à bon marché, établis par la Société, ont fait la même année 436.114 francs d'affaires et 12.574 francs de bénéfice.

La Société possédait, en 1903, 134 maisons situées dans tous les quartiers de la ville renfermant 1.584 logements dont les trois quarts ont 3 pièces; la population logée comprend environ 8.000 habitants.

Le prix moyen de location dans tous les immeubles de la Société n'atteint pas 250 francs par logement. Il est seulement de 320 francs environ si l'on compte à part les maisons à loyer un peu plus élevé dans lesquelles sont logés des contremaîtres, des employés, de modestes négociants. Dans ce prix de 220 francs sont compris les impôts des portes et fenêtres, toujours payés par la Société, et l'usage d'un robinet dans la cuisine avec une moyenne de 100 litres d'eau par jour[1].

Nous avons dit qu'une autre manifestation de la philanthropie consistait à capitaliser les revenus provenant des locations de manière à obtenir le développement progressif et indéfini des habitations à bon marché. Ce système a été tout d'abord employé en

1. Le prix de location a été établi de façon à rapporter annuellement 6,50 p. 100 du prix de revient. Sur ce produit 1,50 p. 100 environ vont aux frais d'exploitation, 4 p. 100 aux actionnaires et environ 1 p. 100 aux réserves. Ajoutons — ce qui ne serait pas possible partout — que la Société ayant affaire à une population relativement stable impose des baux d'une durée de trois ans.

Angleterre par M. Peabody qui, de 1862 à 1869 et par son testament en 1873, consacra par dons successifs 12 millions et demi de francs pour la construction de maisons salubres à l'usage des travailleurs. Grâce à cette libéralité, il y avait en 1903 dix-neuf groupes de maisons construits par la Société, abritant 19.338 habitants. Au 31 décembre 1903, la somme primitive et le produit de la capitalisation donnait un total de 36.000.000 de francs. En 1889, M. Guiness, imitant la donation Peabody, consacra 5 millions qui devaient servir à construire des habitations pour la classe inférieure des ouvriers de Londres. A la fin de 1903, la population totale des « Guiness trust » était de 10.000 personnes.

Il y a actuellement en France deux fondations importantes ayant pour but la construction d'habitations à bon marché ce sont : la *Société philanthropique de Paris* et la *Fondation Rothschild.*

La « Société philanthropique » de Paris, dont l'origine remonte au règne de Louis XVI a pu, grâce à des fondations analogues à celles dont nous venons de parler construire un certain nombre d'immeubles pouvant loger un millier de personnes à un prix modique et dans de bonnes conditions d'hygiène. Les ressources de la Société philanthropique sont le produit de la fondation Heine et de la fondation Gouin et de diverses autres libéralités.

Grâce à la première, dont le montant était de 750.000 francs, la Société philanthropique a pu construire 4 immeubles abritant 665 personnes : le quatrième a été entièrement payé en 1899 à l'aide des loyers accumulés des trois premiers. On calcule qu'en 1907

les loyers actuels pourront payer une cinquième maison ; une sixième sera construite en 1913.

La fondation Gouin et les autres libéralités faites à la Société philanthropique ont permis d'élever trois autres immeubles abritant 99 familles.

En 1904, MM. de Rothschild ont fait don d'une somme de 10 millions destinés à la construction d'habitations à bon marché. Les revenus et les ressources éventuelles de la fondation, devront, aux termes des statuts, être affectés soit à de nouvelles constructions ou acquisitions d'immeubles à usage de logements populaires, soit à tous autres emplois, institutions ou recherches ayant pour objet l'amélioration du sort des travailleurs de France et particulièrement des Parisiens. La fondation a acquis des terrains assez importants de la Ville de Paris, qui lui a consenti certains avantages particuliers.

Malgré cette importante donation, on voit qu'en France les institutions établies sur le système de la capitalisation sont loin d'être aussi importantes qu'en Angleterre. Ce sont assurément des œuvres très intéressantes et très louables. Il ne faudrait pas cependant en exagérer la portée. Ces Sociétés, en effet, tout en s'efforçant de maintenir le taux des loyers aussi bas que possible, n'ont dans leurs statuts aucune disposition qui les limite et on a remarqué que trop souvent, même dans les sociétés philanthropiques, les maisons construites se trouvaient profiter à des familles auxquelles elles n'étaient pas destinées, à de petits rentiers par exemple.

Les œuvres philanthropiques, pour remplir plus intégralement leur but, devraient, croyons-nous, ne donner

en principe leurs maisons qu'à des familles nombreuses. M. Bertillon a établi en effet qu'à Paris que les familles les plus nombreuses sont aussi les plus mal logées[1]. En ne louant leurs logements qu'à des familles ayant 3 ou 4 enfants, les Sociétés philanthropiques contribueraient à solutionner la partie la plus urgente du problème de l'habitation à bon marché. Dans les grandes villes en effet, et notamment à Paris, il est presque impossible aux familles nombreuses de se loger convenablement. Certains propriétaires n'en veulent pas, d'autres les admettent à contre cœur. D'ailleurs, tant que les enfants sont jeunes, les charges sont lourdes et la partie du salaire à consacrer au loyer est forcément moindre que pour les ménages sans enfants ; il n'y a qu'une solution : s'empiler dans des logements beaucoup trop étroits. C'est ce que font toutes les familles nombreuses d'ouvriers[2].

Les Sociétés philanthropiques accroîtraient singulièrement la portée de leur œuvre en s'efforçant de remédier à cette situation. Rares cependant sont celles qui jusqu'ici ont réservé leurs locations aux familles nombreuses ; une société s'est toutefois fondée à Paris dans

1. Ce fait a été établi par lui dans le tableau suivant :

	NOMBRE de personnes en général.	NOMBRE de personnes mal logées.	P. 100.
Ménages de 3 personnes. . . .	526.875	76.613	136
— — 4 ou 5 personnes.	728.712	125.833	173
— 6 ou 7 —	282.199	92.572	329
— — 8 à 15 —	126.215	50.276	398

2. *Bulletin de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française,* 15 janvier 1905.

ce but et a pu fournir des logements de 4 pièces pour 300 francs[1].

III. — En dehors des œuvres philanthropiques, les habitations à bon marché pourraient faire de grands progrès grâce aux capitaux de spéculation. Il est assez difficile d'ailleurs le plus souvent de distinguer les sociétés philanthropiques des sociétés de spéculation pure. Les unes comme les autres en effet ont des procédés commerciaux et celles que nous avons énumérées dans le paragraphe précédent produisent presque toutes aux capitalistes qui les ont créées des bénéfices normaux. Considérée à part et sauf exception, chacune d'elles peut aussi bien passer pour une société commerciale que pour une société philanthropique. Il n'y a entre les deux, en fait, que des différences d'intention de la part des fondateurs : pour les unes, le but principal poursuivi est de remédier à l'insalubrité et au surpeuplement ; pour les autres de faire des bénéfices, tout en exploitant des habitations salubres et à bon marché.

Les unes et les autres arrivent donc au même résultat et il serait à souhaiter que de plus en plus les capitalistes engagent leurs fonds dans ce genre de placements. La grande utilité des sociétés philanthropiques est justement de prouver par des faits que les capitaux consacrés à des habitations à bon marché donnent un revenu suffisant pour attirer les capitaux de spéculation. C'est le but qu'a poursuivi avec tant de succès M. Mangini, qui, dans une notice sur la Société anonyme

1. C'est la Société des logements à bon marché pour familles nombreuses qui a mis en location dans le XX[e] arrondissement de Paris plusieurs grands immeubles logeant 73 familles comptant 338 enfants.

des logements économiques et d'alimentation de Lyon, disait : « Il n'y a qu'un moyen d'arriver à des résultats en rapport avec les besoins, c'est de montrer au public qu'il y a dans l'établissement des maisons ouvrières, dans les créations de vastes maisons alimentaires, un placement de tout repos ; les capitaux alors arriveront en abondance ».

Et en fait les 120 maisons construites par la Société Mangini ont suscité un millier de maisons améliorées.

A Londres, les fondations Peabody ont été imitées par un grand nombre de sociétés de construction, et à Paris même les logements économiques construits pour les sociétés philanthropiques ont presque toujours éveillé l'initiative d'un certain nombre de propriétaires voisins.

Mais cependant, il faut bien le reconnaître, les capitalistes qui auraient pu faire beaucoup pour l'amélioration du logement ouvrier s'en sont désintéressés. Ce qu'ils redoutent, c'est moins en somme l'improductivité que les difficultés de recouvrement et les ennuis de gestion ; et c'est ainsi que l'on voit les Compagnies d'assurances qui font d'importants placements immobiliers s'attacher surtout à la construction de grands immeubles somptueux, sans avoir jamais l'idée d'employer leurs fonds à l'édification de maisons économiques. Remarquons que ces placements et une grande partie de leur portefeuille ne leur rapportent guère que 3 à 3 1/2 p. 100, alors que le rendement serait certainement supérieur si leurs fonds étaient consacrés aux habitations à bon marché. Nous verrons d'ailleurs que les mêmes raisons qui arrêtent ces Compagnies empêchent souvent aussi les caisses d'épargne et les

établissements de bienfaisance d'entreprendre la construction de telles habitations.

Elles ne sont pas cependant décisives. L'exemple de plusieurs sociétés philanthropiques, de la Société Mangini [1], de la « Société philanthropique » notamment montrent bien que les recouvrements ne sont pas aussi aléatoires qu'on serait tenté de le supposer.

Quelques particuliers ont entrepris d'ailleurs et avec succès des constructions ouvrières et y ont fait des bénéfices appréciables. Mais les sociétés anonymes, forme normale des sociétés de spéculation, sont encore en petit nombre et beaucoup d'entre elles se sont d'ailleurs créées dans un but plutôt philanthropique. Au 1er janvier 1904 on en comptait une quarantaine seulement en rapport avec la Société française des habitations à bon marché, avec un capital versé de 11 millions. C'est assurément trop peu pour pouvoir apporter un remède efficace à l'insalubrité et au surpeuplement [2].

IV. — Une autre forme, et la plus féconde de l'initiative privée, est la coopération. C'est par ce moyen que les travailleurs pourront obtenir les loyers au meilleur marché, puisqu'ils n'auront pas à rémunérer le capital engagé. Pendant de longues années cependant la ques-

1. En 1903, sur un chiffre de location s'élevant à 435.731 francs, la Société Mangini a eu seulement 454 francs de créances irrécouvrables soit 0,10 p. 100 et 12.963 francs de perte pour inhabitation soit 3 p. 100.

2. Parmi les Sociétés anonymes les plus importantes citons la Ruche roubaisienne, fondée en 1895, la Société anonyme des habitations économiques de la Seine, la Société fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français, la Société des habitations économiques de Denain, la Société de crédit des habitations à bon marché, le Groupe de maisons ouvrières, la Société des habitations salubres à bon marché de Marseille, etc., etc.

tion des habitations à bon marché resta étrangère aux coopérateurs : les premières sociétés de construction ne remontent pas à plus de dix années. Depuis la loi de 1894, elles ont pris un certain développement si bien que la forme coopérative est actuellement la plus généralement adoptée.

Au 1er janvier 1904, 65 sociétés coopératives constituées étaient en rapport avec la Société française d'habitations à bon marché et une vingtaine d'autres étaient en voie de formation ; 37 d'entre elles avaient transmis les renseignements relatifs à leur situation, et il en résultait qu'elles avaient un capital souscrit de 3 millions dont 1.500.000 francs versés ; elles avaient emprunté 3 millions dont 300.000 francs avaient été remboursés. Leurs propriétés foncières bâties et non bâties étaient évaluées à environ 4.000.000 de francs.

Les sociétés coopératives de construction procèdent de deux façons différentes : tantôt elles construisent des maisons qu'elles louent purement et simplement aux membres participants. Ces habitations sont pour la plupart des maisonnettes abritant une seule famille : au 1er janvier 1904, on comptait 130 maisons louées dans ces conditions. Quelquefois cependant les Sociétés construisent aussi des maisons à étages comportant plusieurs logements ; on comptait à la même date 27 maisons divisées en 103 logements.

Mais le mode d'action le plus fréquent des coopératives consiste à louer les maisons construites avec promesse de vente ; ce qu'elles veulent surtout c'est donner à l'ouvrier un foyer en le rendant propriétaire de sa maison et de son jardin. Les 33 sociétés en

pleine exploitation au commencement de 1904 possédaient 464 maisons en cours de vente, estimées à 3 millions environ dont 800.000 francs avaient été versés.

Pour fonder une coopérative, on procède généralement en France de la façon suivante : lorsque plusieurs ouvriers ont pu arriver à économiser un certain capital, 5 ou 600 francs par exemple, ils s'associent et recrutent des actionnaires qui, ne voulant pas avoir d'habitations, placent simplement leur argent parce qu'ils ont confiance dans les fondateurs et qu'ils sont persuadés que les sociétaires acquéreurs paieront régulièrement le loyer et l'amortissement. Lorsqu'un capital suffisant est constitué, la Société commence à mettre ses projets à exécution, achat de terrains, constructions, etc. Et enfin, pour achever l'opération, la Société a recours à l'emprunt soit auprès de la Société de crédit des habitations à bon marché, soit auprès de la Caisse des dépôts, des Caisses d'épargne ou de tous autres capitalistes.

Les coopératives d'habitations à bon marché en France ont donc en principe recours à l'argent des non-coopérateurs. Cela s'explique par l'impossibilité presque absolue pour un ouvrier de faire des économies considérables. Les salaires en général sont trop bas pour que le goût de l'épargne ait pu se développer beaucoup.

Malheureusement une telle situation est un obstacle sérieux à un développement considérable de ces Sociétés. Les capitaux ne vont guère aux habitations à bon marché, nous l'avons vu ; combien leur réserve doit être plus grande quand il s'agit de se confier à des ouvriers qui n'ont pour garantie que leur travail et leur bonne volonté !

Aux États-Unis, où les « Buildings Societies » sont si florissantes, le système employé est tout autre que celui qui a été suivi en France. Il est d'ailleurs surtout usité par les classes des travailleurs les plus hautes et les mieux payées et en principe consiste en ceci : les ouvriers désireux, soit de faire des économies, soit d'acquérir une maison s'associent et forment une Société dans laquelle chacun s'engage à payer une certaine cotisation mensuelle en rapport avec ses moyens. Aussitôt que la somme suffisante pour construire une maison a été accumulée, elle est prêtée au membre qui est prêt à payer l'intérêt le plus haut pour en jouir. La somme tout entière doit être consacrée à l'achat où à la construction d'une maison sur laquelle l'emprunteur donne hypothèque à la Société comme gage de l'emprunt. L'emprunteur s'engage en même temps à rembourser la somme prêtée par versements mensuels réguliers. L'affaire est avantageuse pour tous puisque l'emprunteur reçoit la somme qu'il désire et que les prêteurs sont rémunérés par un taux suffisant d'intérêt. C'est un exemple de coopération pure et simple. Aucune commission n'est payée à des tiers. Tous les profits réalisés par le paiement des intérêts sont partagés entre les membres.

Ces Buildings Societies ont eu une influence qu'il est difficile d'exagérer. Dès 1893, on comptait au minimum 5.838 coopératives, la plupart composées de moins de 200 millions ; l'actif total était de près 500 millions de dollars, 4.444 de ces associations avaient construit à elles seules 314.755 maisons.

Ces Sociétés ont pris en Angleterre une influence

considérable. En 1901, les 1.965 Buildings Societies qui avaient envoyé des rapports au secrétaire de l'Intérieur avaient un actif de 44.953.575 £, dont 30.458.352 en actions, le reste en dépôts, etc. Ces Sociétés rendent l'ouvrier propriétaire en quinze ans environ pour un prix de loyer un peu supérieur au loyer ordinaire. En 1901, l'Irlande avait 73 Buildings Societies avec un actif de 1.144.820 £.

Il est regrettable que l'action coopérative française se soit exclusivement attachée à la construction de maisons unitaires, parce que, nous l'avons vu, ces efforts ne peuvent remédier à l'insalubrité et au surpeuplement que d'une façon insuffisante, parce que d'autre part, l'acquisition de la propriété ne va pas sans inconvénients. Il serait possible, croyons-nous, pour ces Sociétés, de construire dans les villes mêmes des maisons à logements dont les locataires seraient recrutés parmi les sociétaires. On a proposé à diverses reprises, par exemple, de considérer les différents logements d'une maison comme des maisons unitaires et d'en faire acquérir la propriété au locataire d'après le même principe. Ce système serait bien compliqué et peu pratique. M. Levasseur signale un type de coopération adopté en Allemagne par plusieurs Sociétés et qui donne de bons résultats. Il consiste à construire de grandes maisons dans lesquelles chaque sociétaire est usufruitier de son logement et dont la nue propriété reste à l'association ; les sociétaires locataires jouissent en commun de certains avantages, bains, bibliothèques, etc. La maison reste la propriété de l'association, mais le locataire ne peut être évincé. Ce système

a été adopté par la Société hambourgeoise d'épargne et de construction, la Société de construction de Dortmund, la Société de construction et d'épargne des ouvriers des usines de Stuckert à Nuremberg, etc[1].

La coopération se prête d'ailleurs à une variété de formes presque infinie et on doit regretter que les Sociétés françaises n'aient pas jusqu'ici pris un plus grand développement. Dans ces dernières années cependant, il semble qu'il s'est accompli un grand progrès à cet égard car si de 1894 à 1899 il n'y avait eu sur 51 Sociétés approuvées que 18 coopératives, il y en a eu de 1900 à 1905, 80 sur un total de 123. Ainsi les Sociétés coopératives approuvées qui ne formaient dans la première période que le tiers du total, en représentent les deux tiers dans la seconde[2].

Il faut s'en féliciter car la coopération est la méthode la plus propre à développer la valeur sociale des ouvriers et à augmenter le nombre des travailleurs conscients.

1. Levasseur. *Loc cit.*

2. Parmi les principales coopératives, il faut citer la Pierre du Foyer de Marseille, le Cottage d'Athis, le Coin du feu (Saint-Denis), l'Immobilière de Valentigney.

CHAPITRE III

LES LOGEMENTS INSALUBRES
LA LÉGISLATION, LES RÉFORMES A Y APPORTER

Il y a entre la question des habitations à bon marché et celle des logements insalubres une étroite connexité. D'une part, en effet, la suppression des logements insalubres ne peut se faire sans qu'on ait pourvu à l'établissement des occupants actuels dans des maisons plus saines et dont le loyer n'excède pas leurs ressources ; d'autre part, il est certain que le moyen le plus efficace de faire déserter les taudis, c'est de multiplier les habitations à bon marché. Mais la question de l'habitation salubre présente, en quelque sorte, un caractère d'urgence plus grande que celle de l'habitation à bon marché. Certaines maisons, en effet, — et les découvertes de la science le prouvent, — constituent un véritable danger non seulement pour ceux qui les occupent, mais encore pour toute une cité et même toute une nation; elles peuvent, à chaque instant, devenir des foyers d'épidémies qui se propagent au loin.

Ce n'est qu'à partir de 1848, sous l'influence des révélations de M. Villermé[1], que les pouvoirs publics

1. Villermé. *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers.* Paris, 1840.

s'occupèrent du logement insalubre ; un premier décret fut rendu le 13 juillet 1848, puis une proposition relative à l'assainissement de ces logements fut déposée à la Chambre par MM. Melun et de Vogué et devint la loi du 28 avril 1850.

Cette loi autorisait les Conseils municipaux à créer dans leurs communes « des commissions chargées de rechercher et indiquer les mesures indispensables d'assainissement des logements et dépendances insalubres, mis en location ou occupés par d'autres que le propriétaire, l'usufruitier ou l'usager ». Elle leur avait même donné des pouvoirs suffisants pour combattre en une certaine mesure l'insalubrité ; mais, en fait, elle ne fut jamais appliquée. Une dizaine de Commissions seulement furent créées et, sauf à Paris, celles qui voulurent faire quelque chose se heurtèrent à de tels obstacles que leur existence devint bientôt nominale. Le caractère facultatif de la loi de 1850 lui enleva en réalité toute portée et en fit une loi mort-née.

Cependant, depuis de longues années déjà les hygiénistes et les savants menaient une campagne active pour faire édicter en France une législation qui, à l'exemple de la plupart des nations étrangères, de l'Allemagne, de l'Angleterre, de l'Italie notamment, constituerait une défense contre les épidémies et les maladies évitables. A partir de 1880, une série de propositions furent soumises au Parlement ; le 15 février 1902 enfin une loi fut votée sur « la protection de la santé publique » qui, entre autres mesures, abrogeait la loi de 1850, en la complétant à divers points

de vue ; son chapitre II tout entier était consacré aux mesures relatives aux immeubles.

La loi de 1902 élargit tout d'abord la définition de ce qu'on doit entendre par maison insalubre. Nous avons vu, en effet, que jusqu'alors le législateur ne se préoccupait que des maisons mises en location ; quant à celles qui étaient habitées par le propriétaire, on avait reconnu que ce dernier devait avoir la « triste liberté du suicide » sans prendre garde que l'exercice de cette liberté était susceptible de nuire, par contagion, à des gens qui n'avaient nullement intention de se suicider. Une maison insalubre se définit désormais « tout immeuble dangereux pour la santé des occupants ou des voisins. »

Pour amener la disparition de ces logements, deux catégories de dispositions ont été édictées, les unes visant les constructions futures, les autres, — et ce sont celles dont l'application est la plus délicate — visant les immeubles déjà existants.

En ce qui concerne les premières, la loi exige que dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne puisse être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui a été soumis, les conditions de salubrité prescrites par le règlement sanitaire, facultatif autrefois et désormais obligatoire pour les plus petites communes, sont observées.

Le règlement sanitaire devra comprendre : « Les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garnis et des autres agglomérations, quelle qu'en soit

la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable et l'évacuation des matières usées » (Art. 1).

Le silence du maire pendant vingt jours équivaut à l'autorisation et, au cas où il la refuserait, le préfet pourrait se substituer à lui et l'accorder au constructeur[1]. Pour les communes de moins de 20.000 habitants, rien n'empêche les maires de prescrire aux propriétaires, dans le règlement sanitaire, de soumettre leurs plans au service sanitaire.

La précision apportée par les termes de l'article I a eu pour résultat d'élargir les pouvoirs des autorités sanitaires à l'égard des immeubles susceptibles d'assainissement. La loi municipale du 5 avril 1884, en effet, avait bien compris comme rentrant dans la police municipale la « salubrité » mais elle s'était bornée à cette simple indication ; il en résultait que si les mai-

1. Comme le font remarquer MM. Strauss et Filassier (*La loi sur la protection de la santé publique*), cette disposition constitue en même temps une extension et une restriction de la législation existante.

Le décret du 26 mars 1852 en effet, relatif aux rues de Paris, imposait aux propriétaires qui voulaient construire une maison, l'obligation de déposer le plan et les coupes cotées de l'immeuble et de se soumettre aux prescriptions à eux faites par l'administration dans l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publiques.

Vingt jours après le dépôt de ces plans et coupes au Secrétariat de la préfecture de la Seine, le constructeur peut commencer les travaux d'après son plan s'il ne lui a été notifié aucune injonction.

L'article 9 dispose, en outre, que ce décret pourra être appliqué par décrets spéciaux, à toutes les villes qui en feraient la demande. Or, en fait, un grand nombre de villes avaient usé de cette faculté, et comme il n'était pas question du nombre des habitants, la plus petite commune pouvait sur sa demande être autorisée à appliquer chez elle les dispositions du décret de 1852.

Avec la loi de 1902 la disposition ci-dessus du décret impérial cesse d'être en vigueur : l'obligation imposée aux propriétaires de déposer leurs plans ne vaut plus que pour les villes de « 20.000 habitants et au-dessus. »

Mais, dans toutes ces villes ce dépôt et le permis du maire sont obligatoires, alors qu'ils étaient autrefois facultatifs.

res pouvaient prendre des arrêtés réglementaires relatifs à la salubrité, ces arrêtés devaient avoir un caractère de généralité tel qu'ils n'avaient plus aucune portée.

La jurisprudence constante de la Cour de Cassation et du Conseil d'État admettait d'autre part, que le maire pouvait ordonner de ne pas laisser subsister ou de faire cesser les causes d'insalubrité, mais il lui était interdit de prescrire le moyen d'y parvenir. Et encore fallait-il que l'insalubrité relevée affectât la santé *publique*.

Les prescriptions de la loi de 1902 sont susceptibles, assurément, de procurer dans l'avenir plus de garanties de salubrité ; elles devraient être d'autant plus facilement appliquées qu'elles ne portent pas atteinte à des droits acquis, car l'on ne saurait considérer comme tel le droit de construire dans une ville des maisons pouvant être appelées à devenir des foyers d'épidémies.

Mais en ce qui concerne les maisons déjà existantes, la question est plus difficile. Elle se présente sous une double forme : 1° dans quelle mesure est-il juste et possible de porter atteinte au droit des propriétaires de maisons insalubres ; 2° qui sera chargé d'appliquer ces mesures ?

La loi semble distinguer les maisons qu'il est impossible de rendre salubres en raison de leur état de délabrement et d'infection de celles qui, au contraire, sont susceptibles d'améliorations.

Pour les premières, la loi de 1902, reproduisant d'ailleurs textuellement la loi de 1850, permet aux communes l'expropriation pure et simple et la démolition. Mais une fois l'expropriation décidée par le maire

ou le préfet, les Conseils municipaux ne peuvent refuser de voter les crédits nécessaires pour réaliser l'opération. Il n'en était pas ainsi jusqu'alors et, à diverses reprises, les rares maires qui, prenant leur rôle au sérieux, avaient demandé la disparition de certains immeubles particulièrement infestés, avaient vu leur action paralysée par le mauvais vouloir de leurs assemblées communales.

On conçoit d'ailleurs que ce moyen radical n'ait pas la préférence des pouvoirs locaux ; l'expropriation coûte cher et, comme les améliorations qu'ils ont le droit d'imposer aux maisons défectueuses sont aux frais des propriétaires, ils seront naturellement tentés d'avoir recours à ce procédé.

Toutefois les dispositions de la loi de 1902 les plus importantes au point de vue qui nous occupe sont celles contenues dans l'article 12, qui remplace, en réalité, la loi de 1850 et pose une série de principes nouveaux ayant surtout pour but de rendre plus efficace et plus rapide l'intervention des pouvoirs publics.

Aux termes de cet article :

Lorsqu'un immeuble bâti ou non, attenant ou non à la voie publique, est dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, le maire ou, à son défaut, le préfet, invite la Commission sanitaire prévue par l'article 20 de la présente loi à donner son avis :

« 1° Sur l'utilité et la nature des travaux ;

« 2° Sur l'interdiction d'habitation de tout ou partie de l'immeuble jusqu'à ce que les conditions d'insalubrité aient disparu. »

Les autorités sanitaires ont donc ainsi des pouvoirs

considérables, puisqu'elles peuvent obliger un propriétaire non seulement à se priver pendant un certain temps de ses revenus, mais encore, à faire certaines dépenses qui peuvent être importantes. Et cette obligation n'est pas sans sanction : les propriétaires qui n'ont pas exécuté dans le délai imparti les travaux jugés nécessaires sont traduits devant le tribunal de simple police, qui autorise le maire à faire exécuter les travaux d'office à leurs frais, sans préjudice de l'application des peines prévues à l'article 471 § 15 du Code pénal.

En cas d'interdiction d'habitation, s'il n'a pas été obéi à cette injonction, les intéressés sont passibles d'une amende de 1 à 500 francs et traduits devant le tribunal correctionnel qui autorise le maire à faire expulser à leurs frais les occupants de l'immeuble [1].

Voilà certes des dispositions rigoureuses et justifiées et qui, même appliquées avec modération et sagesse, sont suffisantes pour assurer l'amélioration des logements malsains. Et cependant elles sont restées lettre morte : nous ne croyons pas que depuis la promulgation de la loi de 1902, une seule poursuite ait été engagée en son nom ; les améliorations faites dans certaines villes l'ont été en dehors d'elle.

Cette inefficacité tient, selon nous, à deux causes :

Lorsque les maisons se trouvent dans un état d'insa-

1. Ajoutons, d'ailleurs que les mesures graves prévues par l'article 12 supposent une procédure contradictoire que n'avait pas établi la loi de 1850 ; les propriétaires sont appelés, avant que l'arrêté du maire n'intervienne, à produire leurs observations devant la commission sanitaire et s'il y a lieu le Conseil Départemental d'Hygiène ; ils peuvent, en outre se pourvoir devant le Conseil de Préfecture contre l'arrêté du maire.

lubrité tel qu'il n'est pas possible de le faire disparaître par des améliorations partielles, la loi autorise l'expropriation et la démolition. Mais elle ne limite nullement les indemnités à allouer aux propriétaires. Dès lors, qu'arrivera-t-il? Lorsque ces derniers auront un immeuble en mauvais état, ils se garderont de le réparer si bien qu'à bref délai l'expropriation s'imposera. Ils éviteront ainsi des dépenses souvent élevées et il y aura des chances pour que l'indemnité accordée soit supérieure au bénéfice qu'ils auraient retiré de l'amélioration de leur immeuble. La loi de 1902 constitue ainsi une véritable prime à l'insalubrité.

Mais, il y a plus et ce qu'il faut surtout critiquer dans notre loi sanitaire c'est l'organisation des services chargés de l'appliquer.

Certes, les pouvoirs délibérants ne manquent pas. En haut, au Ministère, un Comité Consultatif d'Hygiène Publique délibère sur toutes les questions intéressant l'hygiène. Dans chaque Département, un Conseil d'Hygiène départemental délibère sur l'organisation des services sanitaires dans son ressort ; il délimite des circonscriptions sanitaires pourvues chacune d'une commission sanitaire. Dans les villes de plus de 20.000 habitants enfin, et dans celles d'au moins 20.000 habitants qui sont le siège d'un établissement thermal, un bureau d'hygiène est chargé sous l'autorité du maire, de l'application de la loi.

Rien à dire d'ailleurs sur la composition de ces Conseils où se rencontrent Médecins, Architectes, Ingénieurs, etc. Mais toute cette organisation, parfaite en apparence est fatalement réduite à l'impuissance.

C'est en premier lieu une erreur de demander à tous les membres de ces conseils d'exercer gratuitement leurs fonctions. Certes, les bonnes volontés et les dévouements ne manquent pas en France, surtout parmi les hommes de science, mais ce n'est pas en se réunissant de temps à autre, à longue échéance, que les conseils institués peuvent faire œuvre utile. Et peut-on exiger plus si l'on ne rémunère pas les services rendus ! Au surplus, ces conseils n'ont aucun pouvoir de décision ; ils donnent des avis, que les agents d'exécution, le préfet et le maire sont toujours libres de suivre ou de ne pas suivre ; en vain a-t-on espéré, en les établissant, couvrir les agents d'exécution, leur donner plus d'indépendance en leur permettant de se retrancher derrière des décisions collectives ; le Conseil départemental, la commission sanitaire, le bureau d'hygiène, c'est au fond, et personne ne s'y trompe, le maire et le préfet.

A la bonne volonté de ces deux fonctionnaires est remise l'application de toutes les mesures d'amélioration prévue par la loi en matière d'hygiène et spécialement des maisons insalubres. Voyons, en effet, comment les choses se passent. Supposons que le maire soit avisé par une plainte, par un rapport de police, qu'un immeuble se trouve dans des conditions telles qu'il constitue un danger pour la santé publique. D'abord il peut ne rien faire : c'est ce qui arrivera souvent ; — ou bien il fera, comme le prévoit la loi, une première enquête et déposera un rapport. S'il conclut à un non lieu, l'affaire est terminée ; sinon, il saisit la Commission sanitaire laquelle, à son tour, prendra les mesures d'information ; en cas de désaccord entre la

Commission et le maire, le préfet saisira le Conseil départemental.

Ainsi, il apparaît clairement que dans la procédure le document fondamental est le rapport du maire constatant l'insalubrité, indiquant les travaux à exécuter dans l'intérêt de l'hygiène, ou proposant l'interdiction d'habiter.

Or, s'il est vrai que les maires sont les mieux qualifiés pour prendre les mesures générales dans l'intérêt de leurs administrés, ils sont précisément les seuls, lorsqu'il s'agit d'édicter des mesures spéciales à tel ou tel individu, surtout lorsque ces mesures doivent léser ses intérêts, à ne pouvoir assumer de telles responsabilités.

Les maires, il ne faut pas l'oublier, sont des magistrats élus, ils sont trop près de leurs électeurs pour ne pas perdre vis-à-vis de ces derniers de leur indépendance.

Et puis, il faut bien tenir compte de ce fait que malgré les progrès de la science, malgré les avertissements réitérés des hygiénistes et les statistiques terrifiantes, la masse de la population se désintéresse des questions d'hygiène. Bien plus, les restrictions mises à la liberté, au nom de l'hygiène, sont les plus mal accueillies, comme si elles n'étaient pas justifiées par les intérêts vitaux qu'elles ont pour but de protéger. Les autorités communales, qui devraient réagir contre cet état d'esprit fâcheux y participent malheureusement et ont toujours fait preuve d'une injustifiable incurie.

« Si l'on attendait pour agir, disait M. Cornil au Sénat, lors de la discussion de la loi, que les maires ou les particuliers se plaignent du mauvais état de l'hygiène, dans leurs communes, on n'agirait pas, car,

plus une commune, une agglomération urbaine, est placée dans de mauvaises conditions sanitaires, moins elle s'en aperçoit le plus souvent. »

Et M. Duclaux, de son côté, écrivait[1] :

« Demander aux maires que nous connaissons nommés par le Conseil municipal, d'édicter et de faire observer les mesures qui rencontrent l'hostilité ou même seulement la mauvaise volonté des habitants de la commune, c'est placer un joli paradoxe à la base d'une loi française. »

L'expérience a donné raison à cette prédiction. Et même lorsqu'il s'est agi d'assurer pour l'avenir la construction de maisons répondant aux besoins connus de l'hygiène, les pouvoirs sanitaires se sont trouvés désarmés. « L'autorité se heurte à la résistance d'intérêts puissants. Placée entre les exigences impérieuses de la santé publique et les exigences plus brutales et plus combatives de l'intérêt pécuniaire des propriétaires, elle a partout établi une cote mal taillée qui ne donne qu'imparfaitement satisfaction aux propriétaires et a l'air d'un défi jeté à l'hygiène[2] ».

N'est-il pas illogique, au surplus, de charger les maires de l'application d'une telle loi ? « Sur 36.000 maires que possède la France, écrivait M. Brouardel, combien en est-il qui soient compétents en hygiène ? Si nous en comptons 1.000 je suis sûr que nous sommes au-dessus de la vérité. »

Et cette ignorance explique aussi dans une large mesure l'incurie générale.

1. Emile Duclaux. *L'Hygiène sociale*, Paris, F. Alcan.

2. Juillerat et Bonnier. *L'Habitation et la Tuberculose*, p. 12.

Notre législation sur les logements insalubres est donc défectueuse à deux points de vue : d'une part, elle constitue de véritables primes à l'insalubrité en faveur de propriétaires de maisons vieilles et malsaines, d'autre part les pouvoirs des maires y sont trop prépondérants. Ces imperfections mêmes doivent déterminer le sens des réformes à y apporter.

Dans le but d'empêcher que les propriétaires aient avantage à laisser tomber en ruines leurs immeubles, M. Siegfried a déposé une proposition de loi aux termes de laquelle, en cas d'expropriation pour cause d'insalubrité, « l'indemnité à allouer au propriétaire ne peut être supérieure à la valeur vénale courante de l'immeuble au moment de l'estimation et ne comprendra jamais d'indemnité pour le fait de la dépossession. »

L'article 7 de la proposition ajoute :

« Le jury d'expropriation a l'obligation avant toute fixation d'indemnité, et par délibération distincte et motivée, de décider si oui ou non : 1° le revenu de l'immeuble ou des locaux loués est majoré par suite de l'entassement des habitants dans des conditions contraires aux prescriptions et règlements sanitaires municipaux ou préfectoraux ; 2° l'immeuble ou les logements loués ne peuvent devenir habitables que moyennant certaines réfections qu'il déterminera en conformité des règlements sanitaires ; 3° l'immeuble ou les locaux loués sont tels qu'ils sont impropres à toute habitation.

« Dans le premier cas ; le jury fixera l'indemnité d'après le revenu que le propriétaire aurait tiré de l'immeuble ou des locaux loués, s'il n'y avait pas d'entassement contraire aux règlements.

« Dans le second cas le jury déduira de l'indemnité la somme qui eût été nécessaire pour mettre à l'immeuble ou les locaux loués en état d'habitation conforme aux règlements.

« Dans le troisième cas le jury n'accordera d'indemnité que pour la valeur du sol et celle des matériaux de démolition ».

L'adoption de ces mesures contribuerait beaucoup à la disparition des foyers d'infection et les propriétaires n'ayant plus intérêt à être expropriés empêcheraient le délabrement de leurs immeubles ; en outre les communes, certaines de ne pas être victimes d'un véritable chantage et de ne pas payer des prix exorbitants pour des masures bonnes à démolir n'hésiteraient plus à intervenir.

Puisque d'autre part la prépondérance donnée aux maires en matière de logements insalubres est la principale raison de l'absence de résultats de la loi, à quel pouvoir confier l'exécution des dispositions prévues et qui d'ailleurs, sont suffisantes ?

Au moment où la loi fut discutée au Parlement, de bons esprits avaient proposé d'en confier l'exécution à une administration autonome, relevant du pouvoir central, et dont la responsabilité serait dès lors engagée formellement. Le législateur, cependant, n'alla pas jusque-là. Il crut ou feignit de croire que le droit d'intervention des préfets serait un correctif suffisant au mauvais vouloir ou à l'indifférence de certains magistrats municipaux.

Enlever simplement aux maires certaines attributions rentrant dans la police municipale, cela eût paru con-

traire à la décentralisation et eût porté atteinte aux prérogatives communales! Comme l'a très bien dit M. Monod, il y a là une étrange façon de comprendre l'autonomie locale :

« Si, en invoquant la décentralisation, écrit-il, on veut dire que ce sont les départements qui doivent, par l'organe des Conseils généraux élus, organiser les services de protection de la Santé Publique, que ce sont les communes qui doivent par leurs maires, par leurs conseils municipaux veiller de près à l'exécution de la loi, je n'objecte rien. Mais si, en se réclamant de la décentralisation, on revendique pour le pouvoir local le droit de ne pas organiser le service, de ne pas protéger la santé publique, c'est-à-dire de ne pas remplir une des tâches pour lesquelles il existe, c'est une autre affaire. Il n'y a plus ici ni centralisation ni décentralisation, il y a le manquement à un devoir positif. »

Eh bien! ce devoir positif les maires doivent être tenus de le remplir! Et pour cela, il suffit de placer, à côté et indépendamment d'eux, des représentants du pouvoir central qui pourront les contraindre à appliquer la loi.

Il n'est pas bien sûr d'ailleurs qu'ils s'en plaindront! Aujourd'hui, beaucoup d'entre eux qui n'agissent pas pour ne pas mécontenter leurs administrés, c'est-à-dire leurs électeurs, laisseraient certainement agir à leur place une fois leur responsabilité dégagée.

Le premier devoir des fonctionnaires nouveaux serait tout d'abord de rechercher les cas d'insalubrité; ils seraient des « inspecteurs sanitaires ». Dans l'état actuel des choses, les immeubles malsains ne sont

guère connus des commissions sanitaires et des maires que par des dénonciations anonymes ; c'est assurément un procédé incomplet ! La loi charge le préfet de se substituer au maire en cas de besoin, mais comment veut-on que ce dernier, en admettant qu'il s'intéresse aux questions d'hygiène, sache que dans telle commune, tel immeuble est un danger ? On se rendit d'ailleurs bien compte à la Chambre des députés, au moment de la discussion, de la force de cette objection et un texte fut voté, créant dans chaque département un service d'inspection chargé de provoquer les mesures à prendre, dans l'intérêt de l'hygiène publique, et de veiller à l'exécution des lois, des règlements et des décisions de l'autorité administrative en ces matières. Ce service devait comprendre des inspecteurs nommés par le ministre et leur traitement être à la charge de l'État. Mais cet article suscita au Sénat l'opposition la plus vive et ne put être adopté.

Il fut seulement décidé que, si le préfet, pour assurer l'exécution de la loi estimait qu'il y avait lieu d'organiser un service de contrôle et d'inspection, il ne pourrait y être procédé qu'à la suite d'une délibération du Conseil général réglementant les détails du budget du service. Ainsi l'inspection départementale est facultative ; le Conseil général ne peut en refuser la création au préfet, mais le préfet est libre de la proposer ou de ne pas la proposer. En fait, elle n'existe pas.

C'est, à notre avis, sur ce point que devront porter dans l'avenir les réformes qui feront de notre loi sur la protection de la santé publique, un instrument de quelque valeur. On l'a dit, fort justement, « l'inspection,

est la vie des lois sanitaires » et « tant vaut l'inspection, tant vaut la loi sociale ».

C'est ce qu'on a fort bien compris d'ailleurs dans les pays de race anglo-saxonne, si attachés pourtant aux franchises locales.

Nous verrons plus loin qu'en Angleterre l'inspection fonctionne régulièrement ; il en est de même aux États-Unis et l'on a signalé comme particulièrement efficace l'influence qu'eurent, sur l'opinion, les interrogatoires en séance publique des propriétaires et des tenanciers de quelques-unes des maisons les plus défavorablement tenues[1]. Une telle sanction serait difficilement applicable chez nous ! En Allemagne nous trouvons aussi divers règlements sur l'inspection des habitations promulgués notamment en Saxe, dans le pays de Bade, dans les districts de Dusseldorf, Liegnitz, Posen, Worms, la Hesse, etc.

Un projet de loi prussienne de 1904 publié au *Moniteur de l'empire* fixe une limite minimum de confort et de salubrité avec « suppression, sans indemnité, des logements qui n'y répondent pas » et, comme garantie d'exécution de la loi et des règlements des autorités locales « la création d'une inspection officielle des logements et dans chaque ville de 100.000 habitants au moins l'institution d'un office des logements ».

En Hollande, pays de l'individualisme par excellence, l'inspection a été créée par une loi de 1901.

Les inspecteurs ne devraient pas seulement être appelés à dénoncer aux autorités administratives, maire

1. Soenens. *Police des logements et inspection sanitaire des habitations.* Rapport au Congrès de Liège, 1905.

ou préfet, les cas d'insalubrité, il leur appartiendrait aussi de provoquer l'application des mesures propres à y remédier. Sans doute, il pourrait paraître excessif de leur donner sans contrôle les pouvoirs actuellement reconnus aux maires, mais pourquoi ce contrôle ne serait-il pas confié aux Commissions Sanitaires et aux Conseils d'Hygiène départementaux ? Ces organismes existant déjà, qu'on leur donne un budget et qu'on les astreigne à des réunions périodiques et ils feront œuvre utile. Pourquoi, au lieu de fonctions purement consultatives — quand on les consulte — ne pas leur donner un pouvoir de décision propre sur les questions d'hygiène ? Pourquoi le maire ou le préfet ne seraient-ils pas tenus de prendre des arrêtés conformes à leurs décisions ?

On dira sans doute qu'ainsi on porte atteinte à l'édifice de notre Administration en créant, à côté des Conseils municipaux et des Conseils généraux, des Assemblées spéciales qui accapareront une partie des fonctions qui leur incombent. Mais des besoins nouveaux appellent des organes nouveaux et il n'est pas inexact de dire que l'hygiène publique est un besoin nouveau. Ce n'est que depuis peu d'années qu'on se rend compte qu'on peut économiser bien des vies en se conformant aux règles qu'elle édicte : or l'application de ces règles nécessite des compétences spéciales qu'on ne peut rencontrer dans des assemblées élues créées pour d'autres objets.

En n'organisant pas de service d'inspection, en confiant aux maires — ou aux préfets — le soin de faire améliorer les habitations insalubres, on dirait vraiment

que la législation de 1902 a simplement voulu donner aux hygiénistes une satisfaction platonique ! Ce qui est vrai, c'est qu'on n'a pas su se dégager de l'idée étroite qu'on se fait en France du droit de propriété ; on a eu peur d'être accusé de vouloir y porter atteinte, de sacrifier quelque partie du « jus abutendi » consacré par le code.

Or, il est bien certain que tout arrêté portant, par exemple, interdiction d'habiter une maison malsaine, ou ordonnant de la réparer, restreindra en quelque façon le droit du propriétaire. Mais il ne faut pas oublier que si la propriété est un droit, ce droit n'est pas tellement sacré qu'il n'ait comme limite l'obligation juridique de ne pas nuire à autrui et l'obligation morale de ne pas s'exposer à nuire à autrui. « De même qu'on n'a pas le droit de mettre le feu à sa propre demeure, ni d'y emmagasiner de la dynamite, l'on n'a pas le droit de posséder une maison insalubre. La salubrité est une charge de la propriété. »

M. Juillerat compare fort justement le propriétaire qui loue une habitation à un commerçant. « En échange du loyer qu'il perçoit il doit au consommateur un logement, c'est-à-dire un local où il puisse vivre sans danger lui et les siens. L'analogie, ou plutôt l'identité des deux cas est absolue ».

Pourquoi les pénalités ne seraient-elles pas les mêmes ?

Loin d'être ainsi, la loi semble vouloir protéger à outrance le propriétaire. Ainsi il existe à Paris un casier sanitaire des maisons ; on connaît les immeubles infestés, on sait que certains sont de véritables mai-

sons funèbres où se produit annuellement un nombre de décès effrayant. Or, l'Administration ne peut les signaler sans tomber sous le coup de l'article 1382 qui rend chacun responsable du tort qu'il cause à autrui ; dans l'espèce, l'administration serait susceptible d'être poursuivie par le propriétaire, pour avoir diminué la valeur locative de son immeuble. « On y meurt, dit M. Brouardel, mais actuellement le droit de propriété est jugé supérieur à celui de la vie humaine. »

Il faut bien s'entendre d'ailleurs. Lorsque nous proposons les mesures propres à assurer la disparition des logements insalubres, il ne peut s'agir de frapper d'un seul coup tous ceux qui présentent un danger réel. Nous l'avons dit, l'opinion publique reste indifférente aux questions d'hygiène ; l'application brutale de la loi la rendrait vite impopulaire et inapplicable. Il est nécessaire en ces matières d'agir avec la plus grande prudence. D'ailleurs l'amélioration des logements ne pourra être toujours à la charge des propriétaires, les villes auront souvent à exproprier ceux qui ne sont pas susceptibles d'être réparées et pour cela, il faut de l'argent : nous dirons d'ailleurs par la suite comment nous comprenons le rôle des villes à cet égard.

Mais cette prudence ne doit pas aller jusqu'à la non-application de la loi ; et puisque les dispositions actuelles n'offrent pas assez de garanties contre l'incurie ou le mauvais vouloir des agents d'exécution, il faut se décider à remplacer ou du moins à contrôler ces derniers.

CHAPITRE IV

LA LÉGISLATION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

Notre première loi sur les habitations à bon marché date de 1894. A cette époque, la question du logement ouvrier faisait, depuis longtemps déjà, l'objet de discussions ardentes dans la presse, les congrès spéciaux, les réunions économiques et, de toutes parts, on réclamait l'intervention du législateur. La Société française des habitations à bon marché, fondée le 17 décembre 1889 et qui, depuis, n'a pas cessé de rendre des services vraiment appréciables à la cause des habitations à bon marché, publia un projet établi par M. Fleury-Ravarin, son secrétaire général. C'est ce projet, approuvé dans son ensemble par le Congrès des habitations à bon marché de 1889, que reprit M. Siegfried et dont il fit une proposition de loi qui, après d'assez vives discussions au Sénat, fut votée définitivement le 30 novembre 1894.

Ainsi la question du logement ouvrier sortait du domaine des discussions théoriques pour entrer dans celui de la législation. Cependant si on avait fondé de grands espoirs sur la loi nouvelle, les résultats prouvèrent bien vite qu'on s'était trompé. Le Conseil supérieur des habitations à bon marché, les comités locaux, la Société française, les Sociétés de construction pro-

clamaient à l'envi l'insuffisance de ses dispositions pour encourager réellement les constructeurs et ne cessaient de demander des réformes. En 1902 et 1904, M. le sénateur Strauss déposa successivement deux propositions qu'une Commission spéciale fut chargée d'examiner.

Sur ces entrefaites, le comité permanent du Conseil supérieur avait mis à l'étude un certain nombre de dispositions et rédigé un avant-projet de loi. Une commission interministérielle étudia les mesures législatives qui pourraient être adoptées en vue d'autoriser les Conseils généraux et municipaux à concourir au développement des habitations à bon marché. Cette Commission arrêta un nouveau projet qui fit l'objet, après un examen approfondi, d'un avis favorable du comité permanent. En conséquence, le gouvernement déposa, le 17 mars 1904, un projet de loi au Sénat. M. Strauss rapporta lui-même ses deux propositions et le projet de loi.

Et après entente de la Commission et du Gouvernement, le Sénat adopta presque sans modifications, mais après, cependant, de sérieuses discussions, le texte proposé.

La Chambre des députés a ratifié sans observations l'œuvre du Sénat.

La loi nouvelle promulguée le 12 avril 1906 abroge la loi du 30 novembre 1894 et celle du 31 mars 1896 qui l'avait complétée, et constitue actuellement toute la législation des habitations à bon marché. Il importe donc, pour en connaître la portée, d'étudier sommairement ses dispositions, en insistant particulièrement

sur les innovations apportées et en nous efforçant de dégager les motifs qui les ont fait adopter.

*
* *

La loi nouvelle, comme celle de 1894, afin de donner à l'œuvre des habitations à bon marché, une preuve de la sollicitude des Pouvoirs publics, a prévu dans les départements l'établissement de Comités de patronage chargés de seconder par tous les moyens en leur pouvoir les efforts des initiatives se proposant l'amélioration du logement à bon marché et a relié l'action de ces comités à un Conseil supérieur constitué auprès du ministre du commerce et de l'industrie.

Pour encourager la construction d'habitations à bon marché elle accorde certaines faveurs soumises à diverses conditions qui sont relatives les unes aux occupants, les autres à l'habitation elle-même.

Ces avantages comportent :

1° Des immunités fiscales ;

2° Des facilités de crédit ;

3° Des facilités d'assurance temporaire et de transmission des propriétés.

Nous allons essayer de dégager à ces divers points de vue l'économie générale et la portée réelle du régime établi.

§ 1. — Organes d'exécution

La loi de 1894, en créant les Comités d'habitations à bon marché avait eu en vue une coordination des efforts

tentés pour favoriser la solution du problème de l'habitation ouvrière. Dans l'esprit du législateur, ces organes officiels, appuyant l'idée, la divulguant par les mille moyens dont dispose un Corps légalement constitué, devaient être un organe de propagande efficace, un conseil sûr pour les Sociétés qui ne manqueraient pas de se fonder. Et ce qui caractérisait cette institution, c'est qu'elle ne devait rien coûter au budget; elle reposait toute entière sur l'action individuelle, sur la bonne volonté des philanthropes.

Or, il faut bien le reconnaître, la confiance mise en l'initiative privée a été déçue. Au 31 mars 1905 sur les 99 comités existant, c'est à peine si l'on en pouvait compter 23 dont les rapports fournissaient au Conseil supérieur quelques éléments d'appréciation ; les Comités de la Seine, des Bouches-du-Rhône, de la Somme, d'Ille-et-Vilaine, de Cherbourg, de Reims, d'Epernay, de Seine-et-Oise, étaient les plus actifs.

Parmi les autres, certains avaient déclaré ne pouvoir rien faire faute de ressources, ce qui était, en effet, une raison; d'autres s'étaient laissés arrêter par des préoccupations formalistes et des questions de détail. Quelques-uns même, faisant preuve d'un optimisme robuste, avaient déclaré n'avoir pas à intervenir parce que, dans leur circonscription, les logements à bas prix étaient en grand nombre, voire même en surabondance et qu'ils étaient dans d'excellentes conditions hygiéniques! C'est l'opinion exprimée en 1899 par le Comité de Lyon qui concluait ainsi : « L'existence d'un Comité local dans le département nous semble dénuée d'intérêt parce qu'il y existe des Sociétés de logements

économiques en pleine voie de prospérité. Le but proposé par la loi étant atteint, le maintien d'un Comité local devient sans objet! »

Au cours de la discussion de la loi de 1906, M. Strauss s'exprimait d'ailleurs ainsi : « Il faut bien dire et voir les choses telles qu'elles sont; je ne voudrais pas être non plus désagréable à quelques Comités d'habitations à bon marché, mais leur vitalité n'est peut-être pas suffisante, et ceux qui ont fait des efforts... ne sont que des exceptions trop rares à mon gré. »

Les promoteurs de la loi nouvelle se sont efforcés de remédier à cette situation et de galvaniser l'action des Comités en rendant tout d'abord leur création obligatoire. Non seulement l'institution des Comités était jusque-là facultative, mais encore les dépenses nécessaires à l'exécution de leur mandat étaient laissées à l'entière disposition des Conseils généraux. Désormais, il sera établi un ou plusieurs Comités dans chaque Département, et ce dernier devra subvenir à leurs frais de local et de bureau ainsi qu'aux frais de déplacement nécessaires pour l'application de la loi, suivant le tarif et dans les conditions déterminées par le Conseil général. Il peut prendre à sa charge les jetons de présence qui seront alloués, à titre d'indemnité de déplacement, aux Membres des Comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les Réunions.

Comme sous la législation précédente, ces organisa-

1. Bien mieux M. Jules Challamel signalait dans son rapport de 1902 un comité qui s'est demandé quel emploi il pourrait bien faire de la subvention reçue par lui du Conseil général, et la question est demeurée sans solution. (*Rapport au Conseil supérieur des habitations à bon marché*, par M. Jules Challamel, 1899, p. 23.)

tions peuvent d'ailleurs recevoir des subventions de l'État, des Départements et des Communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par le législateur pour les établissements d'utilité publique. Mais ils ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leurs réunions.

Les dispositions imposant aux Départements l'obligation d'aider au fonctionnement des Comités furent assez vivement combattues au Sénat comme antilibérales et comme portant atteinte à l'autonomie départementale. La médiocrité des résultats obtenus jusqu'ici les justifiaient cependant et il n'est guère à craindre que les budgets départementaux soient grevés. Au surplus, si l'on crée un organe d'exécution, il faut lui attribuer des ressources, sinon on lui enlève tout moyen de fonctionnement et on le condamne d'avance à l'inaction.

Les ressources accordées sont d'ailleurs d'autant mieux justifiées que la loi étend le mandat de ces Comités. D'après le nouveau texte, en effet, et à l'exemple de la Belgique, toutes les questions de prévoyance sociale, sont de leur compétence ; on a voulu ainsi « que les problèmes connexes d'épargne, de mutualité, d'assurances ouvrières, de retraites pour la vieillesse, d'habitations économiques, de jardins ouvriers, de bains-douches, soient l'objet d'une certaine unité de vues et tout au moins d'un esprit d'entente et de coopération ».

Les Comités sont en outre chargés de certifier la salubrité des maisons qui doivent bénéficier des avantages reconnus par la loi aux Habitations à bon marché. Par une étrange inconséquence, la loi de 1894

avait réservé cette tâche à l'administration des Contributions directes qui n'avait, évidemment, aucune compétence à cet égard et en fait, n'y apporta qu'une attention secondaire. On avait pu voir ainsi des maisons ne présentant aucune des garanties exigées par les règlements sanitaires, bénéficier des exonérations d'impôt. Les comités de patronage offriront assurément à cet égard de plus grandes garanties.

Les Comités de patronage ont aussi à donner leur avis sur les statuts des Sociétés d'habitations à bon marché, désireuses d'obtenir du ministre du commerce l'approbation nécessaire pour profiter des avantages de la loi. Enfin en cas d'attribution sur estimation de l'habitation, après le décès de l'acheteur ou des constructeurs, ils peuvent, dans des circonstances déterminées, être appelés à en faire l'estimation[1].

Le recrutement de ces Comités a été légèrement modifié, un tiers des membres est nommé par le Conseil général, parmi les conseillers généraux, les maires, les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du Comité, et les deux autres tiers par le ministre du commerce, après avis du Comité permanent du Conseil supérieur, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale.

Chaque année, le Comité doit transmettre au ministre du commerce un rapport détaillé sur les travaux de l'année et la situation financière.

1. Cf. plus loin, p. 112.

§ 2. — Bénéficiaires de la loi

La détermination des bénéficiaires de la loi était assez difficile. D'une part, en effet, il peut arriver que des personnes riches se contentent d'un loyer modeste, ou même d'un loyer de pauvre, d'autre part, la même habitation, suivant qu'elle est située dans une ville de 100.000 habitants ou dans un village de 200 habitants, comporte naturellement un loyer différent. Ainsi, le législateur a été amené à déterminer des conditions relatives, les unes aux occupants des habitations à bon marché, les autres relatives à l'habitation.

A. — Les premières sont en réalité assez vagues. Une maison à bon marché ne doit être vendue ou louée, dit le texte, « qu'à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

L'expression « personnes peu fortunées » n'est pas assurément très juridique. Mais cette rédaction vague a pour but de donner à l'Administration un pouvoir discrétionnaire pour réprimer les abus. Si l'on s'en était rapporté, en effet, exclusivement au taux du loyer, on aurait pu être obligé d'exonérer des personnes ayant d'une façon permanente, deux maisons, l'une à la ville, l'autre à la campagne, alors qu'elles ne peuvent être considérées comme justifiant des faveurs spéciales.

La loi de 1894 exigeait, pour qu'une maison soit considérée comme à bon marché, qu'elle ne fût occupée que par des personnes qui ne seraient propriétaires d'aucune autre maison. Mais cette disposition était, en

fait, inapplicable. Comment les constructeurs auraient-ils pu s'assurer que leurs locataires ou leurs acquéreurs n'étaient propriétaires d'aucune maison dans une des 36.000 communes de France? Ne pouvait-on, d'ailleurs, être propriétaire d'une petite maison à la campagne, d'une hutte ou d'une chaumière, sans tirer de cette source des revenus appréciables! Le système de la loi de 1906 est assurément préférable.

En ce qui concerne les Sociétés d'habitations à bon marché, elles doivent, pour bénéficier des exonérations fiscales et des autres faveurs concédées par la loi, se soumettre à deux conditions : l'approbation des statuts par le ministre du commerce sur les avis du Comité de patronage et du Conseil supérieur; la limitation de leurs dividendes annuels à un chiffre maximum ; ce chiffre est actuellement fixé à 4 p. 100.

Ajoutons que, pour réagir contre les agissements de certaines Sociétés qui pourraient être tentées de faire sous le couvert de la loi et en bénéficiant de ses dispositions, des opérations de construction ou de crédit sur des maisons qui ne répondent pas aux conditions prévues, le texte nouveau prévoit le retrait de l'approbation après enquête, dans la même forme.

B. — Quelles sont maintenant les conditions imposées aux habitations pour être considérées comme habitations à bon marché? C'est sur ce point qu'ont porté plus particulièrement les efforts de la discussion au Parlement et c'est en effet la question capitale. L'État accordant des faveurs extraordinaires à une certaine catégorie de logements, il était nécessaire de déterminer le taux de loyer correspondant aux sommes dépensées

normalement par les personnes auxquelles les logements étaient destinés : en le fixant trop haut, on eût appauvri le Trésor et favorisé des personnes aisées, en le fixant trop bas, on risquait de décourager les constructeurs.

Comme nous l'avons fait déjà observer, le loyer des logements variant d'un lieu à un autre, on ne pouvait fixer un taux de loyer uniforme pour toute la France. On a donc été amené, comme l'avait d'ailleurs fait la loi précédente, à diviser les communes en un certain nombre de séries en déterminant pour chacune d'elles la valeur locative maxima à partir de laquelle une maison cesserait d'avoir le caractère d'habitation à bon marché.

Le tableau ci-après indique les séries établies :

Communes	de moins de 1.001 habitants	140	francs.
—	de 1.001 à 2.000 —	200	—
—	de 2.001 à 5.000 —	225	—
—	de 5.001 à 30.000 —	250	—
—	de 30.001 à 200.000 habitants et grande banlieue de Paris	325	—
—	petite banlieue de Paris	400	—
—	de plus de 200.001 habitants	440	—
—	Ville de Paris	550	—

La détermination de la valeur locative sous l'ancienne loi était défectueuse à deux points de vue : d'une part, il était nécessaire pour l'établir de faire des calculs assez compliqués ; d'autre part, les bases d'évaluation étaient insuffisamment précisées. Il en était résulté qu'à diverses reprises l'administration des Contributions directes avait été amenée, par excès de zèle, à méconnaître absolument les intentions du législateur. C'est ainsi, par exemple, qu'elle avait émis la

prétention de déterminer les valeurs locatives des habitations à bon marché, non pas en prenant comme base le loyer perçu, mais en les comparant aux locaux avoisinants établis dans les mêmes conditions. C'était oublier que ces habitations étaient légalement soumises à un régime de faveur et que ce mode de procéder, légitime pour les constructions ordinaires, constituait en l'espèce un non-sens puisqu'il arrivait à ce résultat de taxer les logements ouvriers d'autant plus cher qu'ils étaient plus salubres et que le loyer en était plus réduit.

Divers arrêts du Conseil d'État avaient, il est vrai, condamné ce mode de procéder, mais il n'était pas inutile de mettre les constructeurs à l'abri d'un revirement, toujours possible, de la jurisprudence : c'est ce qu'a fait la loi de 1906. Désormais, les valeurs locatives seront déterminées par le prix du loyer porté dans les baux passés sans fraude entre les parties. Et dans ce prix ne sera pas compris le montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange, etc.), et d'assurances contre l'incendie ou sur la vie. S'il n'existe pas de bail, la valeur locative des maisons individuelles sera fixée à 5,56 p. 100 du prix de revient réel de l'immeuble dont les propriétaires devront justifier par la production de tous documents utiles.

Cependant, il est certain que, dans le voisinage des villes petites ou grandes, les frais de construction sont plus élevés, la main-d'œuvre plus chère, les octrois augmentent le prix des matériaux, les terrains à bâtir sont plus coûteux que dans les agglomérations rurales. La loi a tenu compte de ce fait en établissant pour les banlieues un régime spécial. Les banlieues des villes

de 5e et 7e séries, en effet, sont assimilées aux villes de la 4e et 5e série et ont respectivement un maximum fixé à 250 francs et 325 francs ; le rayon de la banlieue est d'ailleurs variable pour chacune d'elles : il est de 10 kilomètres pour la première, de 15 pour la seconde. En ce qui concerne Paris, la loi distingue entre la petite et la grande banlieue. La première, comprise dans un rayon de 15 kilomètres, forme une série spéciale avec un maximum de valeur locative de 400 francs la seconde, comprise dans un rayon de 15 à 40 kilomètres est assimilée aux villes de la 5e série.

Les maxima ne s'entendent que des maisons collectives, ils sont majorés d'un cinquième pour les maisons individuelles.

Les chiffres fixés ne sont pas d'ailleurs immuables et peuvent différer d'une commune à l'autre, même si elles sont comprises dans la même série. Les conditions économiques de deux communes, en effet, sont éminemment variables suivant que la commune est purement industrielle ou purement rurale, suivant qu'il y a pénurie de logements, suivant toute une série d'autres données assez changeantes sur toute l'étendue du territoire. La physionomie des communes elle-même est susceptible de variations et se modifie au fur et à mesure que changent les conditions économiques et sociales. C'est pour donner satisfaction à ce besoin d'adapter dans la plus large mesure la loi aux nécessités locales que le législateur de 1906 a institué un organisme nouveau chargé de déterminer si les maxima fixés par la loi doivent être atteints ou doivent être abaissés. Désormais une commission composée d'un juge du tribunal civil, d'un

conseiller général et d'un représentant du ministère des Finances fixera, pour chaque commune, tous les cinq ans, les valeurs locatives que devront atteindre, au moment de leur construction les habitations dont les constructeurs ou les occupants voudraient bénéficier des faveurs légales ; ce chiffre ne pourra être supérieur aux maxima établis, mais la Commission pourra les abaisser dans la limite d'un quart.

Une innovation, intéressante surtout au point de vue des maisons individuelles à acquérir par l'ouvrier, complète ces dispositions. La loi de 1894, en effet, était peu favorable, notamment au point de vue des immunités fiscales, au développement des jardins ouvriers.

Au Congrès international de 1900, le Conseil supérieur des habitations à bon marché, avait émis le vœu que le régime de faveur reconnu par la législation aux habitations à bon marché fût étendu aux jardins ouvriers. Il en sera ainsi désormais, et si les jardins ouvriers restent imposables à la contribution foncière, ce qui constitue d'ailleurs une charge insignifiante, ils sont, par contre, assimilés à la maison elle-même en ce qui concerne les facilités de crédit, les assurances, etc[1].

On a voulu ainsi réaliser le principal objet poursuivi par tous les propagandistes du jardin ouvrier.

§ 3. — Immunités fiscales

Les auteurs de la loi nouvelle ont pensé, à juste raison, que pour encourager la construction des habitations

1. Leur étendue, toutefois, ne peut être supérieure à 5 ares, lorsqu'ils sont attenant aux maisons, ou à 10 ares dans le cas contraire.

à bon marché il était nécessaire d'alléger les charges qui incombent aux propriétaires des maisons du fait de l'impôt. La loi de 1894 avait déjà admis ce principe, mais si timidement que les exemptions concédées n'étaient guère susceptibles d'atteindre le but qu'elles se proposaient. Les immunités fiscales, pour être efficaces, doivent être assez importantes pour donner aux intéressés des avantages appréciables et il n'en était pas ainsi : plusieurs Sociétés d'habitations à bon marché préféraient même ne les pas demander.

Les exonérations accordées sont de deux sortes ; les unes visent à avantager d'une façon générale soit les constructeurs, soit les occupants des habitations à bon marché en les exemptant pendant un certain temps de la contribution foncière et de l'impôt des portes et fenêtres ; les autres ont principalement pour but d'aider au développement des Sociétés de construction ou de crédit et sont relatives à la patente, à la taxe de mainmorte et aux droits de timbre et d'enregistrement.

a. *Exemption de la contribution foncière et des portes et fenêtres.* — La loi de 1894 n'accordait l'exemption de ces contributions que pour une période de cinq années ; mais comme d'après le droit commun, les maisons nouvellement construites sont exemptes pendant deux ans de la contribution foncière, l'exonération ne portait donc en réalité que sur trois années ; la contribution des portes et fenêtres seule bénéficiait de l'exemption pendant cinq ans. En moyenne, les dégrèvements ressortissaient pour la contribution foncière à

fr. 8,90 soit fr. 26,70 en totalité, pour la contribution des portes et fenêtres, à fr. 9,20 soit 46 francs en totalité. C'était assurément peu. La loi nouvelle a augmenté la durée du délai d'exemption et l'a fixé uniformément à douze années à compter de l'achèvement de la maison. C'est d'ailleurs ce qu'avait demandé M. Siegfried lors de la discussion de la loi de 1894, mais sa proposition avait été rejetée par la Commission du Sénat, comme susceptible d'occasionner des embarras au Trésor.

L'exemption, comme précédemment, comprend le principal et les centimes additionnels et la demande qui est adressée à l'Administration des Contributions Directes pour l'obtenir est instruite comme les demandes en décharge ou réduction. Elle cesserait de plein droit si, par suite de transformations ou d'agrandissements, l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquérait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

b. *Exemptions en faveur des Sociétés de construction ou de crédit.* — L'exonération de la taxe de mainmorte est accordée à toutes les Sociétés approuvées, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la loi.

Les mêmes Sociétés sont également affranchies de la contribution des patentes. Cette exemption s'applique non seulement aux Sociétés de construction, mais aussi aux Sociétés de crédit qui ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet exclusif de faciliter l'achat ou la construction des habitations à bon marché. En fait, il

n'y a là qu'une application du droit commun puisque ces Sociétés ne sont pas commerciales.

En dehors de ces immunités, la loi nouvelle a élargi les dispositions de celle de 1894 en accordant des exonérations d'impôts indirects.

La première et la principale vise tout d'abord l'impôt de 4 p. 100 sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations des Sociétés. Jusque-là seules les actions avaient été exemptées, mais à la condition que les titres fussent nominatifs et seulement pour les associés dont le capital versé n'excédait pas 2.000 francs. Ainsi on multipliait les conditions imposées pour pouvoir bénéficier de cette disposition et on écartait les gros capitalistes, alors qu'il y a un intérêt primordial pour les Sociétés à attirer vers elles le plus de capitaux possibles ; l'immunité accordée ainsi est d'ailleurs une juste compensation aux sacrifices consentis par les souscripteurs quand ils confient leur argent à une Société qui ne peut statutairement leur distribuer plus de 4 p. 100.

Toujours dans le but de restreindre les charges qui leur incombent actuellement, la loi a supprimé le droit de timbre des actions et obligations qui frappait lourdement les Sociétés. Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes ou à créer sont en outre dispensés de timbre et enregistrés gratis.

Ce sont là des avantages modestes, utiles cependant aux Sociétés ; ils ne risquent guère, au surplus de grever le budget, et le ministre des finances n'y fit aucune opposition lors de la discussion de la loi. Il

n'en fut pas de même pour la réduction de moitié des droits de mutation qu'avait proposée M. Strauss, en matière de ventes de maisons individuelles. La proposition soutenue par la Commission Sénatoriale se heurta à une résistance définitive — et d'ailleurs assez fondée — du ministre des Finances, et elle fut abandonnée.

La Commission rencontra les mêmes obstacles lorsqu'elle proposa, conformément à des vœux multiples émis soit par le Conseil Supérieur, soit par des Sociétés d'habitations à bon marché, que les droits d'enregistrement afférents aux prêts hypothécaires faits pour l'acquisition d'une maison ouvrière soient réduits de moitié. Ces maisons restent donc, à cet égard, soumises au droit commun.

Toutefois, on maintint la faculté du paiement des droits par annuités reconnue par la loi de 1894. A la vérité il n'y a pas là d'immunité fiscale proprement dite mais une faculté donnée aux débiteurs de l'enregistrement pour le mode de paiement, lorsque le prix de l'immeuble doit être acquitté par annuités. Dans ce cas, les droits de mutation peuvent être également payés par annuités sans cependant que le nombre de ces dernières puisse excéder le nombre des annuités prévues au contrat ni être supérieur à cinq.

§ 4. — Facilités de crédit

Une des causes principales du peu de développement des Sociétés françaises d'habitations à bon marché a été la difficulté qu'elles ont eu à se procurer les fonds nécessaires. La loi de 1894 avait, il est vrai, autorisé

certains établissements publics, les bureaux de bienfaisance, les hôpitaux et hospices, la Caisse des dépôts, les caisses d'épargne, à prêter des capitaux aux constructeurs ; mais le caractère facultatif des dispositions adoptées, d'une part, l'inertie ou la mauvaise volonté des établissements visés, d'autre part, enlevèrent en réalité toute portée à cette innovation.

Les dispositions nouvelles ont apporté dans cet ordre d'idées, des modifications intéressantes, non seulement en élargissant les facultés reconnues tout d'abord aux établissements que nous avons cités, mais encore en faisant appel aux fonds des communes et des départements en faveur des constructeurs. Il est intéressant d'examiner en détail cette législation nouvelle qu'on ne saurait d'ailleurs apprécier sans la comparer à la précédente.

1° *Bureaux de Bienfaisance et d'Assistance. Hospices et Hôpitaux.* — La loi de 1894 autorisait les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux à employer une portion de leur patrimoine, n'excédant pas un cinquième, à la construction de maisons à bon marché, dans les limites de leur circonscription charitable, ainsi qu'en prêts hypothécaires aux sociétés de construction et aux sociétés de crédit et en obligations de ces sociétés.

Cette disposition est restée lettre morte jusqu'en 1902 et, ainsi que le faisait observer un des rapports de M. Picot au Conseil supérieur des habitations à bon marché, on ne pouvait trop le regretter : « Comme les administrateurs des caisses d'épargne, ceux des établis-

sements charitables détiennent une force morale dont le concours serait très précieux pour le développement des habitations à bon marché, en même temps que les ressources que la loi leur permet d'y affecter apporteraient à cette œuvre un très utile contingent financier[1] ». En vain, diverses circulaires du ministère de l'intérieur rappelèrent aux commissions administratives la faculté que leur reconnaissait la loi de 1894, ces efforts restèrent à peu près stériles. Beaucoup de commissions s'abstinrent d'y répondre, d'autres alléguèrent que l'insuffisance de leurs ressources ne leur permettait pas d'intervenir. Cependant au milieu de ce silence ou de cette tiédeur se détachèrent les commissions administratives de Vichy, de Voiron et celle des hospices de Rouen, qui se déclarèrent prêtes à examiner avec bienveillance les demandes dont elles seraient saisies dans ce sens. La Commission d'Arques a accepté en principe la construction directe; celle de l'hospice de Saint-Amand a consenti un prêt hypothécaire de 50.000 francs à l'*Union du foyer amandinois*. Cinq établissements des Bouches-du-Rhône se sont déclarés disposés à user de la faculté reconnue par la loi. Enfin, pour le département de la Seine, en dehors de Paris, une tentative intéressante a été faite par l'hôpital-hospice de Saint-Denis.

L'Assistance publique de Paris, qui dispose de capitaux considérables, a hésité pendant longtemps à en consacrer une partie à l'amélioration des logements ouvriers. Elle semble heureusement revenue de ses

1. *Rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché*, 1902, p. 20.

préventions et, en 1904, elle a consenti un prêt de 150.000 francs à la « Société anonyme des logements hygiéniques à bon marché ». Un autre prêt de 125.000 francs est sur le point d'être réalisé au profit de la « Société anonyme des logements économiques pour familles nombreuses ». Ces deux prêts sont remboursables en cinquante années.

Bien plus, l'Assistance publique de Paris non seulement se montre disposée à prêter ses capitaux, mais encore va prochainement réaliser un projet de construction directe d'une maison à bon marché dans le quartier Montparnasse [1].

1. Au commencement de 1905, une nouvelle circulaire a été envoyée aux préfets pour les engager à insister une fois de plus auprès des commissions administratives. Cette circulaire cite l'exemple de la Commission administrative du bureau de bienfaisance de Nancy, qui « a pris la résolution de faire construire elle-même des habitations à bon marché, pratiquant ainsi l'assistance par l'habitation. Elle a pensé que ce mode convenait mieux à son rôle que le prêt à des sociétés de construction ou de crédit. Au lieu de distribuer des termes de loyer ou des secours mensuels en numéraire à des familles indigentes et chargées d'enfants, elle a jugé préférable de les loger moyennant un loyer correspondant à ces secours. . . . .
l'habitation est en principe concédée pour un loyer minime (20 francs par mois) correspondant à 4 p. 100 du capital engagé, sauf à en faciliter le paiement à l'occupant par un secours proportionné aux charges de la famille et aux ressources provenant du salaire. Il est attribué à chaque ménage un jardin d'une contenance de 2 à 4 ares dont la jouissance lui est concédée moyennant une rétribution supplémentaire de 6 à 12 francs.

« Moyennant ces modiques rétributions, les bénéficiaires sont logés dans des maisons isolées, salubres, bien aérées, mesurant une superficie et offrant un cube d'air de beaucoup supérieurs à ceux du logement qu'ils occupent ordinairement, et les produits du jardin contribuent à alimenter la famille une bonne partie de l'année.

« Le bureau de bienfaisance de Nancy s'est déjà signalé par d'autres initiatives heureuses et fécondes : c'est ainsi que, notamment, il a créé une œuvre d'assistance par le travail de la terre, à laquelle il a donné le nom « d'assistance par le jardin ». Elle a procuré des résultats tellement encourageants que la Commission administrative n'a pas hésité à lui adjoindre cette œuvre en quelque sorte annexe et qui la complète, « l'assistance par l'habitation », et que, de son côté, le gouvernement l'a fait bénéficier de la déclaration d'utilité publique à l'occasion de l'acquisition de terrains (décret du 15 mai 1904). »

La prudence timorée des institutions de bienfaisance n'est pas particulière à la France. On la remarque également en Allemagne. Cependant, en ce pays, on peut citer plusieurs exemples de prêts importants consentis sous une forme ou sous une autre, le plus souvent de concert avec les municipalités. En Belgique, les hospices de Bruxelles ont souscrit, en 1899, 40.000 francs d'actions dans une société d'habitations ouvrières; les bureaux de bienfaisance de Nivelles, de Wavre, d'Anvers, de Mons, d'Ixelles, etc., ont même entrepris la construction directe.

Le législateur de 1906, constatant le peu d'efficacité de l'intervention des établissements de bienfaisance, a essayé de porter remède à cette situation en supprimant certaines restrictions établies par la loi de 1894. Cette dernière, en effet, apportait aux facilités de prêts et de construction directe accordées une limitation injustifiable en exigeant que les maisons construites soit directement, soit à l'aide de prêts consentis par elles le fussent dans les limites de leurs circonscriptions charitables. C'était perdre de vue que là où les maisons à bon marché sont le plus nécessaires, dans les centres ouvriers, les établissements charitables sont aussi les plus pauvres ou du moins n'ont que des ressources faibles proportionnellement aux besoins auxquels ils ont la charge de pourvoir. C'était oublier aussi que les institutions d'assistance faisaient, par la construction des maisons à bon marché, non seulement œuvre d'assistance préventive, mais encore et avant tout œuvre de gestion de fonds, de placement de capitaux.

Cette disposition, d'ailleurs, n'avait pas été sans met-

tre plusieurs fois obstacle à la bonne volonté de certaines Commissions administratives. L'Assistance publique de Paris, notamment, malgré la bonne volonté du Conseil de surveillance, n'avait pu donner suite à des demandes de prêts parce que les constructions projetées devaient être élevées hors Paris. La loi nouvelle a supprimé cet obstacle.

D'autre part, les établissements de bienfaisance et d'assistance sont autorisés à donner à leur intervention la forme de souscription d'actions des Sociétés, à la condition que ces actions soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital.

Ainsi l'établissement pourra dès l'origine mesurer la portée de son engagement et d'autre part il se trouvera empêché « de se substituer aux initiatives individuelles, en même temps qu'on lui laisse pour garantie l'intérêt de ces initiatives à assurer une bonne gestion. »

Beaucoup doutent que ces dispositions aient une réelle efficacité et vont jusqu'à demander que la loi rende obligatoire, dans une proportion et sous des conditions à déterminer, l'affectation d'une partie du patrimoine à des habitations à bon marché. Une mesure analogue a été réclamée à plusieurs reprises en Belgique. La conférence des comités de l'agglomération bruxelloise a notamment émis un vœu dans ce sens en 1898.

2° *Placements de la Caisse des dépôts et consignations.* — « La Caisse des dépôts et consignations, dit l'article 6, reste autorisée à employer jusqu'à concurrence du cinquième le fonds de réserve ou de garantie des

Caisses d'épargne en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit. »

On sait, que la réserve des Caisses d'épargne organisée par la loi du 20 juillet 1895 est commune à toutes les caisses d'épargne et ne peut dépasser 10 p. 100 du montant des dépôts. Elle comprend : 1° le fonds de réserve existant au moment de la promulgation de la loi de 1895; 2° la différence entre les intérêts servis chaque année aux caisses d'épargne et le revenu des valeurs du portefeuille et du compte-courant avec le Trésor, sans que cette différence puisse être inférieure à 0 fr. 25 p. 100 du montant total des fonds des caisses d'épargne ; 3° les intérêts et les primes d'amortissement, provenant de ce fonds lui-même.

Ce fonds sert de régulateur; en temps normal il recueille les excédents des intérêts obtenus sur ceux qui sont servis ; en temps de crise il sert à les compléter. Mais surtout il doit couvrir les pertes qui pourraient résulter éventuellement des opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements. Enfin il peut avoir à fournir, subsidiairement, les sommes à prélever, soit à titre définitif, soit à titre d'avance, en cas d'insuffisance de la fortune personnelle d'une caisse d'épargne, pour faire face aux pertes déjà constatées, ou qui seraient ultérieurement reconnues dans la gestion.

On conçoit que le législateur n'ait voulu disposer qu'avec une extrême prudence des ressources ainsi accumulées, puisqu'elles sont la garantie des Caisses d'épargne. Déjà, lors de la discussion de la loi de 1894, on avait fait une vive opposition au placement d'une

partie de ces fonds en habitations à bon marché. Et cependant, s'il importe que cet emploi soit fait d'une manière productive, il n'est pas nécessaire, il est mauvais même, à notre avis, que cet emploi soit effectué principalement dans les placements prescrits pour les fonds des déposants.

Au surplus, si restreinte qu'elle soit, la faculté de prêt concédée à la Caisse des dépôts lui a jusqu'ici largement suffi. Le fonds de réserve, en effet, s'élevait au 31 décembre 1903 à 165 millions ; c'est donc plus de 35 millions qu'elle pouvait mettre à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché.

Or, à cette époque, le total des prêts et avances consentis était de 2.900.000 francs.

Il faut reconnaître cependant que la Caisse des dépôts et consignations semble vouloir rompre avec les errements du passé, puisque les sommes effectivement avancées ont augmenté en 1904 de 972.000 francs et ont atteint le chiffre de 3.900.000. Il est vrai qu'en 1905, on a constaté une diminution de 170.000 francs par rapport à l'année précédente.

Cette parcimonie, quelque regrettable qu'elle puisse être, n'a pas été toutefois la faute la plus lourde assumée par la Caisse des dépôts et consignations. Jusqu'à ces derniers temps en effet, on a pu lui reprocher de n'avoir voulu consentir directement aucun prêt, sous les conditions légales, et *de contraindre* les sociétés à avoir recours à la *Société de crédit des habitations à bon marché*, créée en 1898.

Cette dernière devait obligatoirement servir d'intermédiaire aux sociétés locales dont elle escomptait les

obligations après s'être assurée de la valeur du gage présenté, et elle les réescomptait à la Caisse des dépôts et consignations, après y avoir mis son aval. Cette dernière avait ainsi une double garantie.

Le montant des prêts consentis par cette Société de crédit s'élevait, au 31 décembre 1905, à 4.500.000 francs.

Elle obtient de la Caisse des dépôts et consignations les fonds à 2 p. 100 et les rétrocède à 3 p. 100 aux sociétés de construction. Cette intervention — forcée — de la Société de crédit coûte donc aux constructeurs 1 p. 100 d'intérêt. En outre, l'intérêt à servir à la Société de crédit s'entend net de tous frais et accessoires, lesquels restent à la charge des Sociétés emprunteuses ; le remboursement des obligations négociables remises à la Société de crédit par les Sociétés de construction est également effectué sans aucune retenue et net de tous frais et impôts. Ainsi, le loyer de l'argent revient à plus de 3 fr. 25 p. 100, taux primitivement fixé par la Caisse des dépôts et consignations pour les prêts directs.

Cette interprétation restrictive de la loi par la Caisse des dépôts donna lieu à de vives critiques. Elle n'était pas seulement illégale, mais insuffisamment justifiée par le souci d'éviter les complications administratives et les ennuis d'une surveillance. Si de telles raisons peuvent être mises en avant parfois, à tort d'ailleurs, par les administrateurs des Caisses d'épargne et des établissements hospitaliers ou charitables, peu au courant peut-être des affaires ou de la législation et retenus par la crainte de se lancer dans l'inconnu, elles n'étaient pas certainement valables à la Caisse des dépôts où les

fonctionnaires ne font pas défaut, et où l'ignorance juridique ne saurait être invoquée.

Ces critiques décidèrent enfin notre grand établissement à revenir sur ses anciens errements.

Dès le début de l'année 1905, en effet, le directeur général de la Caisse des dépôts faisait étudier, tant au point de vue des prêts qu'à celui des assurances en cas de décès, le rôle de la Caisse d'épargne de Belgique dans l'œuvre des habitations ouvrières.

L'étude approfondie de l'organisation du service de prêts de la Caisse d'épargne belge, dont nous parlerons par la suite, et les renseignements pris sur place auprès des directeurs de cet établissement, ont conduit la Caisse des dépôts à adopter une organisation basée sur des règles analogues.

Les mesures d'adaptation prises, ont modifié dans un sens favorable les règles de la Caisse belge, notamment au point de vue de la durée et du taux d'intérêt des prêts. Alors que cette dernière limite, d'une façon absolue, à vingt-cinq ans la durée de ses avances, la Caisse des dépôts, tenant compte des conditions de fonctionnement de la Société emprunteuse, ne se refuse pas à étendre ce délai lorsqu'il s'agit de maisons collectives construites dans une grande ville.

Le mode de fixation du taux d'intérêt diffère légèrement de celui employé en Belgique.

La Caisse des dépôts, en effet, ne distingue pas comme la Caisse belge entre les Sociétés de crédit et les Sociétés de construction[1], et elle consent le taux réduit de

1. La Caisse belge prête à 2 1/2 p. 100 aux Sociétés de crédit remplissant certaines conditions.

3 p. 100 aux unes et aux autres. Il suffit que les deux conditions ci-après soient remplies :

1° Avoir la moitié des sommes dues par les acquéreurs de maisons *individuelles* couvertes par des assurances temporaires contractées auprès de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès ;

2° Limiter à 3,25 p. 100 au maximum tout dividende à servir aux actionnaires.

Aux Sociétés qui ne remplissent pas ces conditions, le taux consenti est de 3,25 p. 100. Mais dans le double but de faciliter la conclusion des prêts et de propager la pratique trop peu répandue de l'assurance en cas de décès dont nous parlerons dans la suite, la Caisse des dépôts accorde une bonification annuelle de 0,25 p. 100 sur la partie du prêt employée en avances à des acquéreurs de maisons individuelles qui ont contracté une assurance. De sorte que le taux de prêt fixé à 3,25 p. 100 pour une Société sera susceptible de se trouver, en fait, abaissé à 3 p. 100[1].

Les dispositions adoptées par la Caisse des Dépôts, tout en constituant un progrès réel ne laissent pas d'encourir une grave critique en ce qui concernent le taux de l'intérêt.

Pourquoi tout d'abord ne pas consentir des prêts à 2 p. 100, taux exigé actuellement de la Société de cré-

1. En ce qui concerne la détermination du montant des avances, la Caisse des dépôts a adopté, en principe, les règles qui ont permis à la Caisse belge d'élever à plus de 50 millions le chiffre de ses prêts. Ces règles sont établies de telle façon qu'une Société anonyme dont les actionnaires n'ont versé que le quart de leur souscription, peut, si sa demande a été agréée et s'il s'agit notamment de maisons individuelles, appliquer à des constructions un capital d'emprunt égal au montant du capital souscrit ou employer en prêts sur garanties un capital d'emprunt au moins égal à une fois et demie le capital souscrit.

dit? La Caisse en effet ne prête qu'à bon escient et, en tout cas, en majorant encore ce taux de 0 fr. 50, elle eût constitué une réserve suffisante contre les risques de perte. La perte d'ailleurs eût été insignifiante ; on a calculé en effet que l'emploi du cinquième du fonds en prêts à 2 p. 100 aurait simplement pour conséquence de diminuer l'accroissement de ce fonds de 0 fr. 40 p. 100 (8 au lieu de 8,40) [1].

On ne s'explique pas davantage pourquoi on a exigé le taux de 3,25 des Sociétés qui ne contracteraient pas d'assurance et ne consentiraient pas à limiter leur dividende et seulement à celui de 3 p. 100 pour les autres. On arrive ainsi à exclure les Sociétés qui se consacrent aux maisons collectives pour lesquelles l'assurance sur la vie est inapplicable : avec le système adopté, ces Sociétés auront plus d'avantages à s'adresser à la Société de crédit actuelle.

En vain objecte-t-on l'exemple de la Caisse belge. Comme l'a fait remarquer M. Cheysson, le taux élevé adopté chez nos voisins a eu pour but de défendre la Caisse contre une affluence de demandes auxquelles elle prévoyait qu'elle ne pourrait bientôt plus répondre, ce qui est précisément son cas actuel, puisqu'elle a atteint la limite légale de son autorisation d'emploi en prêts de cette nature. « D'autre part, les versements en espèces sur actions ne s'élevant qu'au dixième de leur taux normal, les constructions se font en réalité avec les fonds de la Caisse et non avec ceux des actionnaires, de sorte que ces derniers sont assez indifférents à la réduc-

1. Tarrin. *Habitations à bon marché et assurances temporaires en cas de décès.*

tion de leur dividende à 3 p. 100. Il n'en est pas de même en France où la Caisse des prêts limite ses avances aux deux tiers de la valeur des immeubles[1]. »

3° *Caisses d'épargne*. — Aux termes de la loi du 20 juillet 1895, relative aux caisses d'épargne, ces établissements sont autorisés à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune en acquisitions ou constructions d'habitations à bon marché, en prêts hypothécaires aux Sociétés de construction et aux Sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter la construction de ces habitations, et en obligations de ces Sociétés.

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché et les pouvoirs publics avaient insisté à plusieurs reprises auprès des conseils d'administration des caisses d'épargne pour les inciter à user largement des facilités de placement que leur reconnaissait la loi.

« Connaissant exactement la situation des localités, disait en 1897 une circulaire ministérielle, se trouvant en contact direct avec une clientèle de déposants dans laquelle se recruteraient vraisemblablement les futurs acquéreurs ou locataires des maisons à bon marché, rapprochés par leurs relations administratives ou personnelles de ceux qui pourraient utilement provoquer et mener à bien cette création de Sociétés de construction, les administrateurs des caisses d'épargne sont mieux placés que quiconque pour susciter ou sou-

1. Cheysson. *Rapport au Consel supérieur*, 1905, p. 36.

tenir les premières tentatives et faciliter par des prêts sagement consentis la réalisation des projets correspondant à des besoins avérés. Sans rien sacrifier des sûretés que réclame toujours la gestion des fonds de l'épargne publique, sans rien délaisser d'un contrôle que leur rendra facile leur séjour sur place, ils peuvent ainsi participer activement à une œuvre sociale de haute portée et doubler pour ainsi dire l'utilité de la mission qu'ils ont généreusement assumée, puisque, en provoquant d'un côté à l'épargne, ils font concourir d'un autre côté cette épargne locale à l'amélioration des conditions locales du logement ouvrier. »

Quelques caisses d'épargne seulement sont entrées dans cette voie, les unes très timidement, les autres avec plus de hardiesse. Parmi ces dernières, nous devons citer celles de Marseille et de Lyon qui n'avaient pas attendu la loi de 1894 pour recourir à ce mode de placement de leurs fonds.

Dès 1888, en effet, la caisse de Marseille avait consacré une somme de 160.000 francs à la construction directe de logements ouvriers; en 1892, elle employa de nouveau dans ce but 305.000 francs, sans compter d'autres sommes qui ont été placées en participation, actions ou obligations des Sociétés et en prêts hypothécaires.

Voici, d'autre part, ce que dit M. Cheysson de la caisse de Lyon dans son rapport de 1902 au Conseil supérieur des habitations à bon marché :

« Les éminents directeurs de la caisse de Lyon, et à leur tête le profondément regretté M. Mangini, n'ont pas hésité au début, dans un moment où la faveur des

capitaux n'allait pas vers ces entreprises, à leur apporter le concours financier qui leur était alors indispensable. Grâce à cette intervention très féconde et très prudente, sous son apparente hardiesse, l'œuvre des logements économiques a complètement réussi au point de vue technique et financier. Elle a multiplié les logements salubres et à bas prix; par voie de rayonnement, elle a obligé tous les tenanciers de taudis, dans les quartiers où elle porte son action, à les assainir et à abaisser leurs loyers; elle a enfin servi aux actionnaires un intérêt régulier de 4 p. 100. Attirés par ces avantages, les capitaux lui ont afflué et ont permis le remboursement des avances de la Caisse d'épargne. Le rôle de cette dernière a donc été de donner son concours à l'œuvre naissante, de lui imprimer une « chiquenaude initiale », puis de s'effacer et de se retirer, une fois que, grâce à elle, le succès était désormais assuré. »

Il faut encore citer l'exemple de la Caisse d'épargne de Chartres qui, en 1897, d'accord avec le Conseil municipal, élabora un vaste projet de démolition de vieilles maisons insalubres et leur remplacement par des maisons économiques. Elle y consacra la totalité des sommes dont elle pouvait disposer, escomptant au surplus, dans le même but, les revenus de sa fortune privée pendant quatre années.

En 1904, les Caisses d'épargne ont fait un sérieux progrès au point de vue qui nous occupe.

Ainsi nous trouvons qu'en 1904, 35 caisses au lieu de 25 ont consenti des prêts et l'augmentation de sommes prêtées est de près du tiers (31 p. 100) par rapport au chiffre de l'année précédente. En 1905,

40 caisses ont consenti des prêts dont le montant est de 21 p. 100 supérieur à celui de 1904.

Le total du capital employé pour les habitations à bon marché était, au 31 décembre 1905 de 4.191.732 francs, se décomposant de la manière suivante :

Fonds employés en augmentation ou constructions de maisons	3.063.855
Fonds employés en prêts hypothécaires à des Sociétés ou à des constructeurs individuels.	916.217
Fonds employés en obligations de Société de construction	211.660
Total.	4.191.732

Le total correspondait en 1903 à 2.642.999 francs.

Malgré ce progrès, les Caisses d'épargne ont encore devant elles une marge considérable qui leur permettrait si elles voulaient en user, de prendre une large part au développement des habitations à bon marché. Leur fortune personnelle était en effet au 31 décembre 1904 de 161 millions produisant un revenu de 3.919.000 francs et elles auraient pu affecter aux habitations à bon marché un capital de 32 millions et un revenu annuel de 4 millions. On voit qu'elles sont bien loin d'avoir épuisé la faculté dont elles disposent.

Dans l'ensemble, et malgré les progrès récents, on peut dire que les Caisses d'épargne n'ont pas répondu à l'attente du législateur et n'ont pas donné aux promoteurs des constructions d'habitations à bon marché l'aide financière à laquelle ceux-ci étaient en droit de s'attendre. Sans doute, la plus grande prudence doit être observée par les administrateurs des Caisses d'épargne, car cette fortune personnelle sert de gage aux déposants contre les dépréciations ou pertes éventuelles.

Mais, en fait, dans les placements dont nous nous occupons, les risques sont nuls ou presque nuls; en particulier les combinaisons d'assurance donnent une sécurité presque absolue. Nous aurons l'occasion, ci-après, de donner un aperçu de placements en maisons ouvrières faits par la Caisse générale d'épargne de Belgique, qui n'a pas craint d'avancer 60 millions aux Sociétés de construction et de crédit. Indiquons cependant dès maintenant que le nombre de ses débiteurs qui n'ont pas pu tenir leurs engagements n'a été que de 3 p. 1.000 et qu'en fait elle n'a subi aucune perte.

A l'étranger, nous sommes depuis longtemps devancés sur ce point. La Caisse de Bologne a accordé des prêts dès 1860 ; l'échec d'un premier essai ne l'a pas empêchée d'en consentir de nouveaux. En la seule année 1887, elle a avancé 1.500.000 francs. La Caisse de Milan a consenti des avances à partir de 1879. Citons encore Genève en Suisse et Listz en Autriche.

En Allemagne, les Caisses d'épargne répondent avec peu d'empressement aux demandes des Sociétés de construction ; cependant elles sont intervenues utilement à plusieurs reprises. Elles ont recours souvent à un procédé spécial : elles empruntent aux Caisses d'assurance contre l'invalidité, pour prêter au même taux d'intérêt ou à un taux légèrement supérieur et permettre ainsi aux habitants de construire des maisons du type ouvrier[1]; elles font, en quelque sorte, office de Sociétés de crédit.

La raison du peu d'empressement de nos Caisses

1. Ed. Fuster. *L'habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne*, p. 18.

d'épargne n'est d'ailleurs pas tant la crainte de faire des placements n'offrant pas toutes les garanties de sécurité désirable que le désir d'éviter les ennuis et les responsabilités qu'entraînent les placements immobiliers, qui ne se résolvent pas par un simple jeu d'écritures, mais exigent une étude minutieuse et une surveillance attentive.

Aussi a-t-on songé à rendre obligatoire pour les Caisses d'épargne l'emploi d'une partie de leur fortune personnelle en placements destinés à favoriser la construction des habitations à bon marché. Une autre mesure moins autoritaire et dont l'application entraînerait moins de difficultés pratiques serait de supprimer à ces établissements, en ce qui concerne l'emploi de leur fortune personnelle, la faculté du compte courant à la Caisse des dépôts et consignations. Obligés de rechercher eux-mêmes les placements avantageux, ils ne seraient peut-être plus détournés des placements immobiliers.

Nous savons d'ailleurs que ce seraient là des innovations graves qui demanderaient une étude approfondie.

La loi de 1906, au surplus, a complété la législation précédente. Les caisses d'épargne pourront, désormais, — ce qui leur était interdit jusqu'alors — consentir des prêts hypothécaires, amortissables par annuités au profit des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations à bon marché dans les termes de la loi ; de plus il leur sera loisible de souscrire des actions des Sociétés de construction ou de crédit, à la condition que les actions ainsi acquises soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital

social. Ces mesures feront disparaître un certain nombre d'obstacles et faciliteront l'obtention des prêts.

Il faut encore signaler une disposition utile et qui ne fait d'ailleurs que donner satisfaction à un vœu émis par la Commission supérieure des Caisses d'épargne en 1905 : les jardins ouvriers et les bains douches sont assimilés aux habitations à bon marché au point de vue des avances à consentir par les Caisses d'épargne.

4° *Départements et Communes.* — Une des innovations les plus intéressantes de la loi Strauss est celle qui autorise les communes et les départements à faire participer les habitations à bon marché, sous des conditions déterminées, à leurs ressources et à leur crédit.

Voici comment, d'après la loi nouvelle, les communes et les départements pourront intervenir :

1° *Prêts aux Sociétés* d'habitations à bon marché ou *acquisition d'obligations* de ces Sociétés.

2° *Souscription d'actions* de Sociétés.

Les garanties suivantes sont exigées :

Les maisons des Sociétés dont les départements ou les communes se trouvent ainsi actionnaires, obligataires ou créanciers ne pourront être aliénées au-dessous du prix de revient ni louées à des prix inférieurs à 4 p. 100 de ce prix, « de manière à ne pas faire aux autres propriétés une concurrence excessive ». Ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et soixante années pour les maisons collectives.

Ces emplois de fonds devront être préalablement *approuvés par le ministre du commerce*, sur l'avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera spécialement pour ces affaires, le directeur de l'Administration départementale et communale au Ministère de l'intérieur.

Enfin, en cas de souscriptions d'actions, ces dernières devront être entièrement libérées, et elles ne pourront dépasser les deux tiers du capital social, ce qui exclut la possibilité pour une commune ou un département d'être l'unique actionnaire d'une Société ;

3° *Apports de terrains ou de constructions* aux Sociétés sous la double réserve :

a) Que l'apport sera *approuvé* dans les mêmes conditions et les mêmes garanties que celles exigées pour la souscription des actions ;

b) Que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle établie par expertise.

4° *Cessions de terrains ou de constructions ;* les cessions pourront être faites de gré à gré à la condition que le prix de la cession ne soit pas inférieur à la moitié de la valeur réelle de l'immeuble cédé et que cette valeur soit établie par expertise.

5° *Garantie d'un intérêt ou d'un dividende de* 3 *p.* 100 au maximum aux obligataires et actionnaires des Sociétés ; cette garantie ne pourra s'exercer toutefois que *pendant les dix années* qui suivront la constitution de la Société, uniquement pour faciliter ainsi sa création et sa mise en marche.

Il est presque inutile d'ajouter que rien n'est changé

aux lois organiques des 10 août 1871 et 5 avril 1884 et aux lois qui régissent actuellement la ville de Paris ; la loi de 1906 n'a pas pour objet d'imposer au budget départemental ou communal une charge obligatoire nouvelle, mais seulement de permettre aux assemblées locales un nouveau mode d'affectation des ressources dont elles disposent déjà librement pour d'autres emplois, d'après le droit commun.

Nous aurons plus loin occasion d'étudier la portée des modifications apportées par ce texte à la législation ou plutôt à l'interprétation qui est faite de cette législation par les pouvoirs administratifs.

Mais il importe de remarquer dès maintenant que l'énumération faite par le législateur des pouvoirs des communes et des départements en matière d'habitations à bon marché, a pour résultat d'exclure la construction et l'exploitation directe. Notre loi est à cet égard beaucoup moins libérale que beaucoup de législations étrangères. D'autre part, si le principe des dispositions adoptées est excellent, l'application timorée qui en est faite en détruit singulièrement l'efficacité.

§ 5. — Facilités d'assurance temporaire et de transmission héréditaire des propriétés

a. *Facilités d'assurance temporaire.* — Le cas prévu par la loi est celui d'acquisition d'une maison dont le prix est payable par annuités. Il faut éviter qu'en cas de décès de l'acheteur, la maison ne fasse retour à la Société de construction pour défaut de paiement des annuités ou qu'elle ne soit vendue pour purge de l'hypothèque

que la Société possède contre la maison, tant que le prix intégral n'a pas été versé.

Le moyen d'éviter cette éventualité est l'assurance contre le risque de décès : la Compagnie versera la valeur des annuités restant à payer et la maison demeurera aux héritiers de l'ouvrier, à sa veuve ou à ses enfants.

La loi de 1894 autorisait la Caisse d'assurances en cas de décès à passer de tels contrats d'assurances. Mais cette disposition est restée à peu près lettre morte.

Il faut en accuser peut-être l'indifférence des intéressés qui, en France, sont réfractaires à l'assurance sur la vie, mais aussi et surtout un défaut d'organisation de la caisse. Les tarifs en effets sont beaucoup plus élevés que ceux des compagnies belges et anglaises ; pourquoi ne pas les reviser et ne pas les établir en rapport avec la mortalité vraie de façon à ne demander à l'assuré d'autre sacrifice que celui représenté exactement par le service rendu ?

D'ailleurs M. Cheysson a spirituellement remarqué que « les mauvaises langues prétendent qu'une toile d'araignée en défend les guichets ». Cette boutade ne paraît pas dénuée de fondement puisqu'au 31 décembre 1903 la Caisse avait consacré tout juste un capital de 11.048 fr. 40 pour trois opérations sur les habitations à bon marché. Ajoutons que la Caisse n'a pratiqué ces opérations que pour les habitations dont la valeur ne dépasse pas 9.700 francs à Paris et 5.700 dans les communes de son rayon.

La loi nouvelle a apporté en matière d'assurance deux innovations louables, encore que la portée en soit contes-

table. Beaucoup d'acquéreurs et de constructeurs d'habitation à bon marché, en effet, avaient renoncé à la combinaison d'assurances que leur procurait la loi Siegfried en raison des charges nouvelles que l'assurance entraînait pour eux ; dans l'espoir de rendre la charge moins lourde et de populariser chez nous l'idée de l'assurance sur la vie, les acquéreurs et les constructeurs auront désormais la faculté d'assurer seulement une partie de leurs annuités, alors qu'antérieurement l'assurance devait porter sur la totalité.

Autre innovation : la loi institue une nouvelle combinaison très simple permettant au petit emprunteur, moyennant le versement d'une prime constante, de s'acquitter pendant un certain nombre d'années de son assurance en même temps que de son annuité d'intérêts et d'amortissements. Il y a là assurément un progrès.

Avec les combinaisons adoptées par la Caisse d'assurances on arrivait à exiger une prime qui, les premières années, était très forte en raison des risques courus et décroissait par la suite. C'était vouloir « faire entrer l'assurance par le gros bout ». Et en effet, comme l'a fait remarquer M. Strauss au cours de la discussion : « Pendant que l'ouvrier ou l'employé est jeune son salaire n'a pas généralement atteint son maximum, il a des charges plus lourdes pour élever sa petite famille, tandis qu'à un âge plus avancé, son salaire s'accroît, ses enfants sont grands et gagnent leur vie, il a eu quelquefois la chance de recueillir quelque maigre héritage. Aussi, eût-il été plus avantageux pour l'ouvrier de fixer les primes faibles au commencement

de l'assurance pour les élever graduellement jusqu'à la fin. »

Dans la combinaison actuelle, lorsqu'une Société construira une maison pour un de ses membres, la prime, au lieu d'être payée par le locataire sera avancée par la Société et celle-ci se remboursera de ses avances en même temps que du prix principal de la maison par des annuités que lui versera le futur acquéreur pendant 15, 20 ans, etc. Dès lors, la Caisse des Dépôts ou la Société ne courront aucun risque et il est possible que le nouveau texte encourage l'assurance sur la vie en matière d'habitations à bon marché.

Mais c'est surtout grâce aux obligations imposées par la Caisse des Dépôts à ses emprunteurs et que nous avons signalées plus haut que l'assurance temporaire pourra prendre un essor plus grand puisque par ce moyen les constructeurs peuvent obtenir de l'argent à meilleur compte.

b. *Transmission héréditaire.* — La loi de 1906 a maintenu, sans y rien changer, les dispositions relatives à la transmission héréditaire des habitations à bon marché, dispositions qui constituent des dérogations au droit commun en matière de succession et de partage à deux points de vue : l'indivision et le partage en justice.

En premier lieu, elle autorise le maintien de l'indivision entre cohéritiers, même sans leur consentement unanime, alors que, d'après le Code civil, nul ne peut être contraint de rester dans l'indivision : cette exception existe au profit du conjoint et des enfants, en cas de décès de l'acquéreur ou du constructeur, et aussi au

profit de chacun des enfants en cas de décès du conjoint.

En second lieu, elle permet d'attribuer la maison à l'un des copropriétaires, sans qu'il soit besoin de procéder à une licitation et sans que les intéressés puissent invoquer leur défaut d'accord ou la minorité de l'un d'entre eux pour exiger la vente aux enchères ou l'application des règles du partage judiciaire. S'il y a des incapables ou si les héritiers ne sont pas d'accord, la valeur est déterminée par le Comité de patronage.

Cette double dérogation au droit commun a une portée à la fois économique et morale. Elle a d'abord pour objet de diminuer les frais, qui, dans le règlement des petites successions immobilières, absorbent et quelquefois dépassent l'émolument à recueillir par les cohéritiers. Elle s'explique, en outre, par la nécessité de conserver un foyer à la famille et d'empêcher qu'un enfant pressé de réaliser en argent sa part d'héritage, n'oblige le survivant de ses père et mère, et ses frères et sœurs plus jeunes que lui, à quitter sans délai la maison qui leur donne asile.

Ces dispositions relatives à la transmission héréditaire empêchent les habitations à bon marché d'être détournées du but pour lequel elles avaient été créées. Mais leur excellence ne va pas jusqu'à les faire appliquer par les intéressés et nous ne croyons pas que depuis 1894, il en ait été fait usage! Leur utilité reste donc purement théorique. Elles ne sont d'ailleurs intéressantes que pour le cas d'accession à la propriété des maisons individuelles, point sur lequel nous avons été amenés à faire des réserves.

CHAPITRE V

CRITIQUE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

La législation des habitations à bon marché soulève de nombreuses critiques. On peut les résumer en trois chefs principaux : la préférence donnée aux maisons unitaires, l'exagération des maxima de valeur locative des habitations bénéficiaires de la loi, la place trop restreinte faite à l'intervention des communes.

Ces défauts et ces lacunes proviennent tous de ce que le législateur a perdu de vue que la question à résoudre était surtout et avant tout une question de surpeuplement et d'insalubrité.

§ 1. — Préférence donnée aux maisons unitaires

Si l'objet propre des lois de 1894 et de 1906 est d'encourager d'une manière générale la construction des maisons destinées à procurer à l'ouvrier un logement sain et confortable, le régime qu'elles ont établi a pour effet de favoriser surtout les constructions de maisons individuelles et l'accession de l'ouvrier à la propriété.

Or, comme nous l'avons déjà établi, une telle orientation de la législation ne peut être que regrettable alors que c'est le surpeuplement et l'insalubrité dans les villes qu'il importe de combattre et d'atténuer. Dès

l'origine, cette orientation a pu être observée. Dans la proposition de loi qui aboutit à la loi de 1894, M. Siegfried établit que « le type idéal, celui qui doit être préféré partout où il est possible, c'est la maisonnette affectée à l'usage exclusif de la famille. De même qu'elle a son unité et sa personnalité, la famille humaine doit remplir sa maison sans la partager avec aucune autre. » Et il énumère à la suite de ce passage tous les arguments que l'on peut produire en faveur de la maison unitaire.

Mais il demandait, en outre, que l'acquisition de cette maison par l'ouvrier fut favorisée. Nous rencontrons cette idée dès le début de l'exposé des motifs, dans un passage que nous avons déjà cité[1]. Elle est reprise plusieurs fois dans la suite du texte. Enfin, nous en avons l'expression très nette dans l'article 12 de la proposition de loi, qui n'accordait l'exemption des contributions directes qu'aux maison *individuelles*, édifiées par les sociétés anonymes ou coopératives dans le but d'être *vendues* aux ouvriers au moyen d'annuités, et qui accordait, en outre, une réduction de moitié des droits de mutation sur les mêmes maisons.

Dans la loi de 1894 la distinction entre les maisons destinées à être acquises par l'occupant et celles qui doivent simplement être louées, semblait disparaître. Les unes et les autres, en effet, que ce fussent des maisons unitaires ou des maisons collectives, avaient un égal droit aux dégrèvements fiscaux. A certains égards même les maisons collectives étaient favorisées ; elles avaient droit aux mêmes dégrèvements que les maisons uni-

1. Voir p. 1 et 2.

taires, alors que leur coût de construction par unité de surface habitable est ordinairement inférieur — toutes choses égales — à celui des maisons unitaires, et que le rez-de-chaussée peut être occupé par des boutiques ou magasins, dont la location est souvent très avantageuse.

Pourtant, deux séries de dispositions, reprises, au surplus, par le législateur de 1906 — celles qui sont relatives à l'assurance sur la vie et à la transmission héréditaire de l'habitation — avaient pour but direct et exclusif de favoriser l'acquisition de la maison par l'ouvrier.

Que le caractère de la loi de 1894 fût bien tel, nous le savons par les statistiques relatives à son application. Sur un total de 8.102 habitations ayant bénéficié de 1896 à 1904 des dégrèvements d'impôts, figurent seulement 1.306 logements compris dans des maisons collectives. Et ces logements ne sont pas même situés pour la plupart dans les grandes villes; 520 seulement sont dans ce cas dont 78 à Paris, 77 dans les autres villes de plus de 200.000 habitants, 365 dans les villes de 30.001 à 200.000 habitants. Le chiffre le plus élevé, 620, figure dans la catégorie des villes de 1.000 à 5.000 habitants [1].

Remarquons en passant combien ces chiffres sont faibles. Il ne faut pas pourtant lui donner une autre signification que celle qu'ils peuvent avoir. Ils indiquent le nombre de maisons qui ont bénéficié de la loi de 1894, nullement le nombre d'habitations aptes à

1. Il nous a paru intéressant de rechercher comment se classent,

entre les différentes catégories de communes établies par la loi de 1894, les habitations à bon marché admises au dégrèvement.

Le tableau qui suit donne cette indication :

CATÉGORIES de population.	CHIFFRE maximum de la valeur locative par habitation.	NOMBRE DE MAISONS INDIVIDUELLES ET DE LOGEMENTS compris dans les maisons collectives[1] admises au dégrèvement en : 1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	TOTAUX	TOTAL général
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	francs.											
Communes comptant :												
1.000 habitants ou au-dessous.	132	»	»	1	82	2	»	10	91	41	227	269
		»	»	»	*11*	*31*	»	»	»	»	*42*	
1.001 à 5.000 habitants.	220	1	18	36	125	58	141	110	513	875	1.877	2.497
		2	»	*103*	*123*	*57*	*10*	*115*	*174*	*36*	*620*	
5.001 à 30.000 habitants	250	15	166	167	233	223	120	104	409	2.314	3.751	3.875
		5	*11*	*20*	*18*	*20*	*6*	*15*	*3*	*26*	*124*	
30.001 à 200.000 habitants ou situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.	323	»	33	91	31	112	38	56	208	273	842	1.207
		»	*6*	*74*	*14*	*13*	*5*	*64*	*49*	*140*	*365*	
200.001 habitants ou au-dessus.	440	»	22	30	»	7	10	11	2	17	99	176
		»	*8*	*16*	»	»	»	*2*	*3*	*48*	*77*	
Ville de Paris	550	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	78
		»	»	*27*	»	»	51	»	»	»	*78*	
Totaux		16	239	325	471	402	309	291	1.223	3.520	6.796	8.102
		7	*25*	*240*	*166*	*121*	*72*	*196*	*229*	*250*	*1.306*	
Total général		23	264	565	637	523	381	487	1.452	3.770	8.102	

1. Les chiffres *en italique* sont relatifs aux logements compris dans les maisons collectives. Chacun de ces logements est censé correspondre à une propriété.

loger des ouvriers dans les conditions voulues, qui ont été construites. Certains constructeurs ou propriétaires n'ont pas demandé l'exonération d'impôts, soit parce qu'ils ne connaissaient pas cette législation spéciale, soit parce qu'ils n'ont pas jugé à propos de demander ses faveurs. Il n'est donc pas douteux que les chiffres publiés par l'administration des contributions directes ne représentent pas l'expression exacte du mouvement d'amélioration qui s'est produit.

La prédominance de la maison unitaire se manifeste d'ailleurs dans d'autres statistiques. C'est ainsi que si l'on considère le nombre des habitations construites en 1904 par les Sociétés en rapport avec la Société française des habitations à bon marché, on trouve que sur 2.475 maisons, 273 seulement sont des maisons collectives[1].

Avec la loi de 1906, la préférence donnée aux maisons unitaires s'accentue encore davantage : « Notre réforme, disait M. Strauss, se caractérise par un fait qui n'a pas échappé au Sénat, et sur lequel j'avais déjà dans la première partie de cette délibération, à la séance du 29 mai, appelé son attention. *C'est un régime de faveur pour les maisons individuelles*. Les maisons individuelles qui coûtent plus cher, naturellement, et dont il faut encourager et favoriser la création et le développement, auront un maximum de valeur locative majoré d'un cinquième en regard des maisons collectives[2]. »

1. *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1904, p. 427 (Les Sociétés d'habitations à bon marché en France au 1er janvier 1904, par A. Dubois).

2. Sénat. Séance du 13 février 1906. J. O., p. 116.

Ce principe de tenir compte des frais plus élevés de construction pour les maisons individuelles est très certainement juste ; mais l'application qui en est faite est peut-être exagérée, surtout si l'on tient compte de ce fait que les maxima de valeur locative sont relevés et que la durée de l'exemption d'impôt est portée de cinq ans à douze ans.

A ce point de vue cependant, il faut reconnaître qu'une atténuation en faveur des maisons collectives résulte de l'article 5 d'après lequel les exonérations d'impôts accordées ne s'appliqueront qu'aux parties de l'immeuble réellement occupées par des maisons à bon marché. De la discussion à la tribune du Sénat, il ressort qu'ainsi, dans les maisons collectives, les étages inférieurs seront comptés à part ; on pourra louer les boutiques et le premier étage dans les mêmes conditions que les maisons ordinaires, le bénéfice de l'exonération étant réservé aux étages supérieurs, à ceux qui remplissent le vœu de la loi sur les habitations à bon marché. Or, c'est assurément un avantage que de pouvoir retirer d'une partie de l'immeuble un bénéfice normal, de manière à louer à moindre prix les étages inférieurs.

Une autre disposition de la loi montre bien que les promoteurs de la loi ont eu surtout en vue les maisons individuelles ; des relèvements de maxima sont accordés aux communes situées dans les banlieues des villes ayant plus de 30.000 habitants et dans la grande et petite banlieue de Paris, cette dernière s'étendant jusqu'à 15 kilomètres, la première jusqu'à 40 kilomètres. Pourquoi ces dégrèvements sinon pour engager l'ouvrier de l'agglomération principale à quitter celle-ci et à ache-

ter, loin du centre, une maison à lui dans les environs ?

Un encouragement spécial résulte encore de la disposition exonérant les jardins, sous les conditions que nous avons indiquées. S'ils ne bénéficient pas du dégrèvement de l'impôt foncier, on a eu bien soin de préciser que c'était simplement parce que la part de cet impôt afférente aux jardins est généralement minime et aurait entraîné des complications administratives hors de proportion avec le montant du dégrèvement accordé.

L'article 1 déterminant les bénéficiaires de la loi n'exige plus de l'occupant qu'il ne soit pas propriétaire d'une autre maison ; il y a là sans doute une mesure que justifient les nécessités de l'application pratique, mais dans la pensée de l'auteur du rapport, il s'agissait surtout d'étendre la sphère d'application de la loi « à de petits négociants, à de petits boutiquiers, à de petits façonniers qui, tout en n'étant pas à proprement parler, des ouvriers et des travailleurs manuels, n'en sont pas moins dignes des encouragements effectifs des pouvoirs publics. »

Enfin, nous devons signaler l'avantage spécial qui résulte pour les ouvriers propriétaires des maisons individuelles auxquels la loi de 1906 s'appliquera, de l'exonération pendant douze ans de l'impôt des portes et fenêtres. En effet, l'exemption des portes et fenêtres ne profite, en droit, qu'aux propriétaires des maisons individuelles qui les occupent eux-mêmes et aux locataires.

Or, un dégrèvement en faveur de la partie de la population la moins aisée ne devrait être accordé que par voie de mesure générale, et à tous distinctement, et non pas aux seuls occupants d'habitations à bon

marché. Cette exonération n'est donc en aucune façon justifiée[1]. Il eut mieux valu la supprimer complètement et prolonger la durée pendant laquelle les maisons construites sont dégrevées de l'impôt foncier, en la fixant par exemple à dix-huit ou vingt-quatre ans : le sacrifice consenti par l'État eût été sensiblement égal et l'effet produit autrement utile.

En effet, le propriétaire, qui maintient la rémunération du capital immobilisé au taux fixé par lui dans ses prévisions, applique le profit résultant du dégrèvement fiscal à diminuer les loyers pendant la durée de ce dégrèvement. Cette diminution est en soi peu considérable. Si nous prenons par exemple un immeuble cité par M. Picot[2], et dont la contribution foncière s'élève à 750 francs, la diminution à faire subir au loyer sera en moyenne de 13 fr. 50 pour chacun des 55 logements qui le composent et le loyer moyen se trouvera ramené de 291 francs à 277 francs. C'est peu, trop peu peut-être, pour que la mesure ait un effet utile et il faudrait, pour arriver à un chiffre appréciable, consentir en outre l'exemption des taxes locales sur la propriété bâtie. Mais si, en outre, cette exonération n'est accordée que pour un temps limité, le propriétaire relèvera au bout de ce temps le loyer, ou plutôt dès le début il se gardera de consentir un abaissement. Il encaissera purement et simplement le montant des dégrèvements comme un cadeau qui lui est consenti, une prime que lui accorde

1. Il faut observer cependant que plusieurs Sociétés de construction, même lorsque leurs maisons ne bénéficient plus des exemptions fiscales paient l'impôt des portes et fenêtres sans le recouvrer sur leurs locataires : mais c'est là de leur part un acte gracieux.

2. *Travaux du Congrès de 1900*, pp. 35 et 38 (*Rapport de M. Picot.*)

l'État. En fait, c'est ce qui s'est passé jusqu'ici. Si au contraire, l'exonération est accordée pour vingt ou vingt-cinq ans, il y a quelque chance pour que le propriétaire consente une diminution du taux du loyer, et ne relève pas ce dernier à l'expiration de la période d'exonération.

Bien d'autres modifications, qui n'ont pas été adoptées, avaient été proposées en faveur des maisons individuelles : la réduction des droits de mutation en matière de ventes de maisons individuelles, par exemple, qui fut abandonnée sur la résistance du ministre des finances ; la réduction aussi des droits d'enregistrement afférents aux prêts hypothécaires faits par l'acquisition d'une maison ouvrière.

Il faut se féliciter que ces propositions onéreuses pour le Trésor n'aient pas été adoptées. Ce n'est pas que nous les considérions comme fâcheuses en elles-mêmes, considérées isolément. Loin de nous cette pensée. Nous approuvons la création des jardins ouvriers ; nous ne tenons pas à retenir l'ouvrier dans la ville, toutes réserves faites sur les inconvénients que peuvent entraîner son éloignement et surtout son accession à la propriété.

Ce qui est critiquable, c'est que la question du surpeuplement et de l'insalubrité ait été perdue de vue, qu'elle ait été subordonnée à d'autres préoccupations, légitimes en soi, mais d'un intérêt social bien moindre. En assistant aux séances du Sénat, on pouvait croire que la discussion portait non pas sur les habitations ouvrières mais sur l'introduction en France du Homestead, ou sur cette question qu'on est convenu

d'appeler un peu elliptiquement celle de la « conservation du petit domaine rural ». M. Strauss lui-même fut amené à en faire l'observation : « Je dis qu'on commet une confusion, involontaire sans doute, entre deux lois distinctes : celle du régime de la petite propriété rurale et celle des habitations à bon marché qui doit avoir deux objets : combattre non seulement l'insalubrité des habitations, mais la pénurie des logements, en même temps que le surpeuplement des habitations[1]. »

Il ramenait ainsi ses collègues à la question véritable, malheureusement on l'avait mal posée.

§ 2. — Exagération des maxima de valeur locative pour les maisons dites a bon marché

Les maxima de loyers fixés par l'article 5 de la loi de 1894 avaient été vivement critiqués, à tort selon nous, comme étant trop bas. Les comités de la Seine et de Seine-et-Oise et le Conseil supérieur avaient signalé à plusieurs reprises la nécessité de les relever en ce qui concernait les communes situées dans la banlieue de Paris ; le comité des Bouches-du-Rhône, d'autre part, demandait le relèvement des maxima pour les communes de plus de 200.000 habitants.

Dans sa première proposition de loi, M. Strauss avait relevé à 330 francs, le maximum afférent à la banlieue de Paris, M. Holtz demandait 400 francs. Dans sa seconde proposition, M. Strauss relevait tous les maxima en simplifiant d'ailleurs leur mode d'établissement.

1. Strauss. Séance du 20 mars 1906. *J. O.* Sénat, p. 247.

Le gouvernement cependant craignait la répercussion fiscale des mesures proposées. Une transaction intervint donc entre lui et la commission sénatoriale ; les relèvements furent consentis sauf en ce qui concerne les communes de moins de 1.001 habitants pour lesquels l'ancien maximum était maintenu. Ce résultat était obtenu par la création des nouvelles séries de communes que M. Strauss justifiait ainsi :

« Il nous reste à expliquer, disait-il, pourquoi nous avons créé une nouvelle série et pourquoi cette série se voit attribuer en apparence un maximum inférieur à celui qui résultait de la loi de 1894. On constatera plus loin que les maxima mentionnés s'appliquent exclusivement aux logements des maisons collectives et qu'en ce qui concerne les maisons individuelles, lesdits maxima sont relevés d'un cinquième. M. le ministre des finances a objecté que dans les communes rurales où les maisons collectives existent à peine, les maxima de loyer à appliquer seront toujours ceux des maisons individuelles, c'est-à-dire les plus élevés ; que d'autre part, une élévation des maxima aurait pour effet d'étendre le bénéfice de la loi à tous les habitants de la campagne, à part d'infimes exceptions, aussi bien aux propriétaires riches et aisés qu'aux plus modestes travailleurs agricoles. M. le ministre demande en conséquence que les 33.554 communes de moins de 2.001 habitants soient divisées en deux séries ; pour la première comprenant les communes de moins de 1.001 habitants, le maximum ne pourrait en aucun cas dépasser 132 francs, et pour la seconde de 1.001 à 2.000 habitants, ce maximum serait fixé à 220 francs. Nous ne

pouvons que nous incliner devant cet avis autorisé, étant donné que la situation des communes de la première série est en réalité la même qu'auparavant et que la situation des communes de la deuxième série est améliorée. »

L'objection du gouvernement était très juste. Si les maisons individuelles en effet étaient dégrevées dans les campagnes au delà d'une certaine limite, elles le seraient presque toutes, leur valeur locative étant généralement assez peu élevée.

Malgré sa force cependant, les défenseurs de la propriété rurale ne voulurent rien entendre. Ils luttèrent avec tant de force et d'adresse qu'ils obtinrent de la commission et du gouvernement un remaniement du texte. On s'en tint à un compromis. Les séries furent dédoublées et relevées et les maxima — en regard desquels nous mettons ceux de la loi de 1894 — sont désormais les suivants :

COMMUNES		1894[1]	1906	
			Maisons collectives.	Maisons individuelles.
Moins de 1.001 habitants		132	140	168
1.001 à 2.000	—	132	200	240
2.001 à 5.000	—	220	225	270
5.001 à 30.000	banlieue de 30.001 à 200.000.	250	250	300
30.001 à 200.000	banlieue de 200.001 ; grande banlieue de Paris.	323	325	390
Petite banlieue de Paris			400	480
200.001 et plus		440	440	528
Paris		550	550	668

1. Avec tolérance du dixième de la valeur locative.

Nous avons vu que ces maxima ne s'appliquent pas indistinctement à toutes les communes d'une même série et que, pour chaque commune, un chiffre sera fixé tous les cinq ans par la commission spéciale dont nous avons fait connaître la composition.

A l'inspection du tableau ci-dessus, nous constatons que pour toutes les catégories de communes, sauf Paris, il y a un relèvement des maxima, sensible surtout en ce qui concerne les maisons individuelles. Ce relèvement est remarquable surtout pour les communes de la petite banlieue de Paris : pour les maisons collectives, le maximum passe de 323 à 400 francs, et pour les maisons individuelles de 323 à 480 francs.

Pour Paris, le maximum reste invariable. La Commission a abandonné une disposition qui devait appliquer le maximum, non à toute habitation, indépendamment de son aménagement et de sa surface, comme c'est le cas actuellement, mais du logement ouvrier type, comprenant 4 pièces habitables outre les dépendances, à savoir : salle commune, chambre pour les parents, chambre pour les garçons et chambre pour les filles. Le maximum était diminué de 1/5 pour les logements de 3 pièces, de 2/5 pour ceux de 2 pièces, de 3/5 pour les chambres isolées.

Cette échelle dégressive reposait cependant sur un principe exact et M. Strauss le justifiait excellemment : « On a objecté, disait-il, que la loi Siegfried ne se préoccupe pas suffisamment de l'importance des maisons qui doivent bénéficier des faveurs légales. Que le logement comprenne 4 pièces ou une seule, la loi n'en a cure ; elle demande seulement le prix du loyer et elle accorde

l'exonération d'impôts si ce loyer n'excède pas un certain chiffre. Il en résulte que des chambres luxueuses occupées par des célibataires sont de plein droit exonérées, alors que des logements de 3 ou 4 pièces, occupés par une famille ouvrière, restent assujettis à l'impôt. Il nous a paru nécessaire de proposer une dispensation plus équitable des faveurs de la loi, en décidant que les maxima de loyer seront fixés en tenant compte de l'importance des logements. »

Toutefois la différenciation des maxima suivant l'importance des logements n'était pas sans soulever des objections. Elle entourait le droit aux immunités fiscales de formalités telles qu'elles auraient été de nature à effrayer les constructeurs. D'autre part, elle mettait le législateur en demeure d'entrer dans des détails pour la solution desquels il manquait d'éléments d'appréciation, et qui demandaient un examen préalable des faits.

C'est pour ces raisons que la commission sénatoriale n'a pas accepté l'innovation, mais il eut été désirable que le principe en fut retenu par le législateur qui eut laissé à un règlement d'administration publique le soin de préciser dans ce sens les conditions d'application de la loi.

Il est intéressant, cependant, pour la critique de la loi, de déterminer également la valeur vénale à laquelle correspondent les nouveaux maxima établis.

Lors de la discussion de la loi de 1894, le rapporteur au Sénat avait admis, pour le calcul de la valeur vénale, par rapport au revenu, un taux de placement

brut de 5,50 p. 100, qui correspond au taux de capitalisation de 18,18 p. 100[1].

Il faut de cette évaluation rapprocher les chiffres produits par M. Picot dans son rapport au Congrès de 1900. Il admet que les maisons à étages, louées à l'ouvrier, ayant un salaire régulier, rapportent à Paris, lorsqu'elles sont construites dans de bonnes conditions et dans un quartier populaire, un produit brut d'environ 5,50 p. 100. Les charges s'élèvent à environ 2 p. 100; le produit net est donc de 3,50 p. 100 environ.

Pour les maisons de la Société Mangini, à Lyon, les charges représentent 1,85 p. 100 du capital, soit un chiffre sensiblement égal à celui de l'exemple cité par M. Picot.

Mais la plupart des maisons exploitées par l'initiative privée rapportent davantage, au moins 4 p. 100. Nous sommes donc justifiés à admettre un taux de placement brut de 6 p. 100 et un taux de capitalisation de 16,66 p. 100.

Ainsi, dans le système de la loi de 1894, une maison devait être réputée habitation à bon marché, lorsque ses valeurs locative et vénale restaient en deçà des limites suivantes :

COMMUNES	VALEUR VÉNALE au taux de 18,18.	VALEUR VÉNALE au taux de 16,16.
Moins de 1.001 habitants . .	2.400	2.200
1.001 à 5.000 habitants . . .	4.000	3.665
5.001 à 30.000 habitants. . .	4.545	4.165
30.001 à 200.000 habitants. .	5.875	5.380
200.001 et au-dessus	8.000	7.330
Paris	10.000	9.165

1. Pour connaître la valeur vénale d'une maison, il suffit de multiplier son revenu brut par le taux de capitalisation.

La loi de 1906 relève notablement ces maxima.

COMMUNES	MAISONS COLLECTIVES		MAISONS INDIVIDUELLES	
	au taux de 18,18	au taux de 16,16	au taux de 18,18	au taux de 16,16
Moins de 1.001 habitants. . .	2.545	2.260	3.055	2.715
1.001 à 2.000 — . . .	3.640	3.240	4.365	3.880
2.001 à 5.000 — . . .	4.090	3.640	4.910	4.366
5.001 à 30.000 — . . .	4.545	4.040	5.455	4.850
30.001 à 200.000 — . . .	5.910	5.250	7.090	6.305
Petite banlieue de Paris . . .	7.270	6.465	8.730	7.760
200.001 et plus	7.345	7.110	9.600	8.530
Paris.	10.000	8.890	12.145	10.795

Et pour les maisons individuelles, en raison de leur majoration de 1/5, les valeurs vénales pourront atteindre dans l'avant-dernière catégorie, de 9.000 francs à près de 10.000 francs.

Les nouveaux chiffres proposés pour la valeur locative paraissent donc très élevés, lorsqu'on en déduit la valeur vénale des constructions auxquelles ils appartiennent : M. Strauss semble s'en être rendu compte lorsqu'il a proposé que les exonérations fiscales ne fussent applicables qu'au logement ouvrier type comprenant 4 pièces habitables outre les dépendances. Et pourtant au Sénat, les défenseurs de la petite propriété rurale les ont trouvés encore insuffisants.

Un économiste, M. Rostand, avait demandé l'adoption de taux analogues à ceux fixés pour l'Italie par la loi du 31 mai 1903 et le règlement du 24 avril 1904 sur les *Case popolari*[1]. On aurait eu alors les maxima suivants :

1. *Bulletin de la Société française*, 1904.

Communes	de moins de 5.001 habitants. .	200
—	de 5.001 à 15.000 — . .	250
—	de 15.001 à 30.000 — . .	350
—	de 30.001 à 40.000 — . .	400
—	de 100.001 à 200.000 habitants.	500
—	de plus de 200.000 — .	700

Mais avec de tels taux, nous ne nous trouvons plus en présence d'habitations à bon marché. M. Rostand le sentait si bien qu'il proposait de changer cette dénomination admise jusqu'ici et de la remplacer par celles « d'habitations populaires améliorées ».

Mais ce n'est pas par l'adoption de telles mesures, croyons-nous, qu'on arrivera à résoudre la question du logement à bon marché telle que nous l'avons posée : elles ne feront pas disparaître le surpeuplement. Car il ne suffit pas de construire des habitations saines, il faut qu'elles soient établies dans des conditions de prix suffisantes pour que les intéressés puissent en profiter : la question du prix est inséparable de celle de l'amélioration du confort et de l'hygiène.

C'est ce que fit observer en excellents termes au Sénat le commissaire du Gouvernement : « Si l'on veut que la loi apporte à ces personnes une amélioration réelle dans les conditions de leur logement, il faut qu'elle leur permette de trouver des habitations plus propres, plus saines que celles qu'elles occupent actuellement, mais, je le répète, à un prix sinon égal, du moins encore abordable et tel que ces maisons représentent encore des habitations à bon marché [1] ».

Dans la loi nouvelle, il y a exagération même pour les

1. Sénat. Séance du 20 mars 1906, *J. O.*, p. 244.

communes rurales. Pour celles de moins de 1.000 habitants, le maximum adopté est supérieur de plus de 60 p. 100 à la moyenne des loyers !

Mais c'est surtout par rapport aux grandes villes que ces chiffres sont manifestement exagérés.

N'est-il pas évident que le chiffre de 440 francs qui s'applique aux grandes villes comme Lyon, Marseille, Bordeaux et celui de 550 qui s'applique à Paris ne correspond nullement aux salaires de la majorité des travailleurs ?

D'après M. Picot, il ne faut pas que la somme employée par l'ouvrier pour payer son loyer soit supérieure au 1/7 de son salaire, et une journée de travail doit acquitter le loyer d'une semaine.

Or, si nous nous référons à l'enquête considérable faite par l'*Office du travail* en 1891-1892 et qui a porté sur 674.000 ouvriers, nous voyons que le taux moyen des salaires pour toute la France à cette date était le suivant : 4 fr. 20 pour les hommes, 2 fr. 20 pour les femmes.

« Si l'on veut distinguer entre les salaires de Paris et ceux de la province, voici les chiffres : pour les hommes : à Paris, 6 fr. 25 par jour et 1.800 francs par an ; en province, 3 fr. 90 et 1.130 francs ; — pour les femmes : à Paris, 3 fr. 15 par jour et 900 francs par an ; dans les départements, 2 fr. 15 et 620 francs »[1].

Il faut en outre remarquer « que ces chiffres ne concernent que les ouvriers de l'industrie et non ceux de l'agriculture, dont les salaires, quoiqu'ayant monté

1. Ch. Gide, Rapports du jury international de l'Exposition de 1900. *Économie sociale*, t. V.

davantage, sont encore beaucoup plus bas que dans les villes, et que par conséquent une moyenne générale embrassant tous les salariés en France, et seulement les hommes, ne dépasserait guère 3 francs par jour et 1.000 francs par an. En tout cas, même en ne prenant que l'industrie, nous voyons qu'un ouvrier doit vivre avec à peu près 100 francs par mois et une ouvrière avec 50 francs par mois environ. Il est certain que si un semblable budget peut répondre aux nécessités matérielles de la vie, il est tout à fait insuffisant, non seulement pour donner à cette vie un peu de charme, mais encore pour pourvoir à une assurance quelconque contre les risques de la vie[1]... »

Les bordereaux de salaires pour diverses catégories d'ouvriers en 1900 et 1901 publiés en exécution des décrets du 10 août 1899 par l'*Office du Travail*[2] confirment ces observations.

Nous y constatons qu'à Paris, si les forgerons gagnent en moyenne 8 fr. 50 par jour, et les tapissiers 9 francs, le gain des catégories les plus nombreuses d'ouvriers ne dépasse pas 8 francs par jour; les maçons et peintres en bâtiment n'ont que 7 fr. 20 en moyenne pendant 250 jours; les coiffeurs 6 francs pendant 300 jours; les terrassiers 5 fr. 40 pendant 250 jours. Dans d'autres métiers on gagne encore moins.

Or, les revenus annuels et les loyers (1/6 et 1/7

1. Ch. Gide, Rapports du jury international de l'Exposition de 1900. *Economie sociale*, t. V.

2. *Office du Travail*. Bordereaux de salaires pour 1900 et 1901, p. 125 et suivantes.

du revenu annuel) correspondant à ces salaires sont :

SALAIRES ANNUELS	LOYERS
2.700 francs	390 à 450 francs.
2.550 —	370 à 425 —
2.400 —	350 à 400 —
1.800 —	260 à 300 —
1.350 —	190 à 225 —

Pour justifier un loyer de 550 francs, il faut supposer un salaire annuel de 3.300 francs, qui est exceptionnel.

Le maximum de 550 francs est donc certainement trop élevé pour Paris.

Pour les autres grandes villes, des recherches et des calculs analogues conduisent à la même conclusion.

Cette exagération est surtout manifeste si à côté des valeurs locatives, nous envisageons les valeurs vénales correspondantes. C'est ainsi par exemple que dans la petite banlieue de Paris la valeur vénale des maisons à bon marché pourra atteindre 8.800 francs au lieu de 5.900 ; or, dans plusieurs petites communes où les terrains sont encore relativement bon marché, beaucoup de constructions se trouveront exonérées qui ne seront nullement destinées à loger des ouvriers.

Prenons un exemple concret. Dans le *Bulletin de la Société française des Habitations à bon marché* [1], nous trouvons la description et les plans de deux maisons édifiées à Montpellier dans le faubourg Colleneuve. — Le prix de revient de la première (terrains et constructions) est de 5.200 francs. Or la valeur vénale correspondante au maximum de valeur locative qui était sous

1. Année 1902, p. 255.

le régime de la loi de 1894 applicable à Montpellier, ville de 56.000 habitants, est de 5.875 francs ; le maximum du montant de l'assurance à la Caisse des Dépôts et Consignations était pour la même ville, d'après le règlement d'administration publique, de 5.700 francs — Les exonérations fiscales étaient donc applicables, et il y avait même une marge de 500 à 600 francs. — Or la maison comprend cuisine, salle à manger, salon, et trois chambres — avec jardin attenant. Elle répond donc bien aux conditions d'espace et d'aménagement que l'on doit exiger pour l'habitation ouvrière.

Dès lors il semble bien qu'un relèvement du maximum était inutile. Or, pour Montpellier le nouveau chiffre de valeur vénale est pour les maisons individuelles 7.100 francs ! La marge, par rapport à la maison que nous avons prise pour exemple, devient de 1.900 francs !

D'ailleurs un maximum de valeur locative réelle de 390 francs est exagéré pour Montpellier. Il correspond en effet à un salaire annuel de 2.500 à 2.700 francs. Or, d'après la publication de l'*Office du Travail* que nous avons déjà citée, les ouvriers auxquels on attribue les plus hauts salaires, dans cette ville, les ouvriers horlogers, bouchers et boulangers, gagnent en moyenne 1.500 francs ; les autres ouvriers moins encore ; les chocolatiers et savonniers 1.100 francs seulement ; les ouvriers agricoles 1.200 francs.

Cette façon de comprendre l'habitation à bon marché n'est pas d'ailleurs sans avoir de graves inconvénients et voici ce que disait au récent Congrès de Liège

M. G. Poodts[1], parlant du prix élevé qu'atteignaient en Belgique les habitations ouvrières : « En présence de ce prix élevé, il semble qu'il est temps de prendre des mesures pour enrayer cette tendance, commune chez les ouvriers des grands centres, de construire de véritables habitations bourgeoises, plutôt que des maisons ouvrières.

« En effet, cette habitude entraîne ces ouvriers à faire des emprunts fort élevés et nullement en rapport avec leurs modestes ressources.

« Pour faire face à leurs engagements, ils sont obligés de sous-louer une partie de leur maison, souvent au grand détriment de l'hygiène et contrairement au but de la loi sur les habitations ouvrières : c'est, en effet, dans le sous-sol de leur habitation qu'ils passent la plus grande partie de la journée.

« Afin de couper court à cette tendance, il conviendrait à mon avis, de ne plus étendre les limites prises par la Caisse générale d'épargne et de retraite en ce qui concerne la valeur des maisons ouvrières. »

L'élévation des maxima ne manquera pas, en outre, de donner lieu à des abus regrettables.

Pratiquement, bon nombre de constructeurs ou de propriétaires se trouveront bénéficier des faveurs fiscales qui, en réalité, n'auront fait aucun sacrifice de revenu, leurs maisons ne leur coûtant pas plus cher que les maisons du même type édifiées sans l'aide d'aucune

1. Rapport présenté au congrès de Liège de 1905 par M. G. Poodts, directeur-gérant de la Société coopérative « Le Foyer » de Bruxelles, p. 4 et 5.

remise d'impôt. La loi leur fera en somme un avantage purement gratuit.

Ce phénomène d'ailleurs s'est déjà manifesté. Depuis quelques années, en effet, la loi de 1894 qui jusque-là était à peu près restée lettre morte est mieux connue ; l'on a pu voir qu'en 1903 et 1904, le nombre d'habitations qui ont bénéficié des faveurs fiscales s'est accru subitement dans de notables proportions. Cette augmentation vient surtout, croyons-nous, de la découverte faite par les constructeurs des dispositions bénévoles de la loi, lesquelles n'ont influé en rien certainement sur l'intention de construire et probablement fort peu sur les loyers.

Nous conclurons donc qu'il était inutile de relever les maxima d'exonération adoptés par la loi de 1894. Entre ces derniers et la somme réelle qu'un travailleur peut consacrer à son loyer, il y avait une marge largement suffisante pour que nous ne considérions pas comme « misérables », suivant une expression de M. Rostand, les limites de la loi de 1894. Les relèvements bénéficieront sans doute à beaucoup de propriétaires et de constructeurs ; mais ils ne représenteront qu'un effort stérile dans la lutte contre l'insalubrité et le surpeuplement.

§ 3. — Restrictions apportées a l'intervention des communes et des départements

La troisième critique fondamentale que nous pouvons faire à la loi de 1906 a pour objet les restrictions apportées à l'intervention des communes. D'une part, la construction directe est écartée, d'autre part les

souscriptions d'actions sont soumises à des conditions qui en détruisent l'efficacité.

Deux questions se posent à propos de l'intervention des communes : est-elle nécessaire ? est-elle légitime? Nous ne discuterons en ce moment que le premier point, renvoyant au chapitre suivant l'étude des objections d'ordre théorique opposées au socialisme municipal.

I. — Le projet de loi déposé par le gouvernement ne contenait aucune disposition relative à l'intervention directe des communes et des départements. La loi votée n'ayant pas été amendée à ce sujet, exclut par son silence cette intervention. A ce point de vue, on peut dire qu'elle constitue un recul par rapport à la législation existante[1].

Sans doute, l'Administration avait toujours entendu réduire le plus possible l'action des communes. La lettre suivante écrite par M. le ministre de l'intérieur en 1902 en réponse à une question de M. Strauss, qui lui demandait de préciser quels étaient exactement les droits des communes en notre matière en fait foi :

« Les départements et communes peuvent, conformément à la loi du 30 novembre 1894, allouer des subventions aux Comités des habitations à bon marché. Mais, à mon sens, là se borne leur intervention légitime en pareille matière, et il ne semble pas qu'en l'état actuel

1. Remarquons que l'intervention des départements n'a qu'un intérêt très secondaire, le rôle principal en cette matière appartient aux communes qui ont un intérêt plus direct à ce que leurs ressortissants soient logés dans de bonnes conditions d'hygiène et qui d'autre part connaisent mieux les besoins auxquels il faut satisfaire.

de la législation ces collectivités puissent être autorisées soit à pourvoir directement à la construction d'habitations à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par les sociétés privées[1]. »

Cette lettre tranchait trop nettement, à notre avis, un point de droit fort sujet à controverse. Au regard de la loi, la question n'était pas tant de savoir s'il y avait des textes autorisant l'intervention directe des communes ou des départements que s'il y avait des textes s'y opposant. Pouvait-on dire d'autre part que la jurisprudence actuelle des tribunaux administratifs était absolument opposée à cette intervention ?

M. le ministre de l'intérieur limitait le concours financier des communes aux seules subventions aux comités locaux. Les articles 63 et 64 de la loi du 5 avril 1884 ne semblent guère autoriser une interprétation aussi restrictive : il n'est pas évident que la délibération d'un conseil municipal accordant une subvention, par exemple, à une Société de construction, constitue un « objet étranger à ses attributions ». Et les articles 145, § 2 et 147, § 2 de la même loi qui autorisent la création de certains articles de dépenses sans approbation, laisseraient plutôt croire qu'en droit une telle délibération serait valable.

Au surplus, l'administration ne s'était pas toujours montrée si rigoureuse. En 1865, le conseil municipal de Lille a accordé une garantie d'intérêt de 5 p. 100 à la Compagnie immobilière de Lille qui cependant se proposait la vente des maisons construites par elle au prix de revient. Le conseil municipal du Havre en 1885 accorde la garantie d'intérêts pendant vingt ans à une

société immobilière ; en 1898, le conseil municipal d'Albi a accordé une subvention à la Verrerie ouvrière, et cette mesure a reçu l'approbation du ministre de l'intérieur.

La jurisprudence du Conseil d'État, en ce qui concerne le concours financier des communes à des entreprises diverses, laisse le champ libre à des interprétations variées. Elle admet que ce concours peut se produire dans des *circonstances exceptionnelles* pour assurer le fonctionnement de certains services essentiels, exploités en temps normal par l'industrie et le commerce[1] Quand y aura-t-il circonstances exceptionnelles ? A quoi reconnaîtra-t-on que l'initiative privée est insuffisante ? Ce sont là questions d'espèce que la Haute Assemblée se réserve d'apprécier.

M. le ministre de l'intérieur déniait encore aux communes et aux départements le droit de construire directement des habitations à bon marché.

Mais cette prohibition ne reposait sur aucun texte précis. L'article 61 de la loi du 5 avril 1884 qui dit que le Conseil municipal « règle les affaires de la commune » reconnaît plutôt la compétence générale de ce Conseil, libre dans les limites de l'autonomie financière reconnue par l'article 145, § 2, de créer des services publics ou de les subventionner. Et dans ces services, pourquoi ne pas comprendre celui des habitations à bon marché, qui intéresse au premier chef l'hygiène de tous et la santé d'un grand nombre.

Rien d'ailleurs dans la jurisprudence n'empêche de

1. Arrêt Descroix du 1er février 1901, — arrêt Casanova, 29 mars 1901.

l'admettre. Le Conseil d'État, en effet, a rendu divers arrêts soit pour autoriser, soit pour refuser la création de services publics par les communes. Ces arrêts, souvent contradictoires, reposent sur deux principes : 1° la liberté du commerce et de l'industrie ; 2° le principe de la spécialité des attributions de la commune, — qu'il s'est efforcé de concilier dans chaque cas. Et il a été amené à reconnaître la légitimité de l'intervention directe des communes lorsqu'en raison de « circonstances exceptionnelles », l'industrie privée se trouverait par sa nature dans l'impossibilité de pourvoir d'une façon satisfaisante à un service d'intérêt général [1]. N'est-ce pas souvent le cas de l'industrie privée en matière de logements ?

Ajoutons enfin que nous retrouvons la théorie des circonstances exceptionnelles lorsqu'il s'agit d'autoriser une commune à exploiter un service public [2].

Quoi qu'il en soit de cette théorie juridique, la loi de 1906 n'ayant pas mentionné parmi les modes d'intervention des communes la construction directe, il est certain que désormais cette intervention est exclue. Cela est certainement regrettable, car la construction directe par les communes est nécessaire pour remédier à l'insalubrité et au surpeuplement.

II. — Pourquoi considérons-nous comme très utile, nécessaire même l'intervention des communes sous la forme de la construction directe ?

Remarquons tout d'abord que nous ne prétendons

1. Cons. d'Etat Bonardo, S. 98, 3, 107.

2. Lettre du ministre de l'intérieur du 21 février 1903. Cons. d'Etat, arrêt du 1er mars, concernant les vidanges lilloises.

point que cette intervention soit nécessaire *partout*. Ce que nous visons principalement, ce sont les grandes villes où sévit le surpeuplement et ou trop souvent ce dernier s'allie à l'insalubrité, celles ou les conditions de l'habitation sont tellement défectueuses qu'il serait déraisonnable pour y porter remède de s'en remettre à la seule philanthropie. On doit donc admettre que, dans certains cas, la construction directe par les communes est indispensable, nécessaire.

C'est d'abord parce que l'initiative privée construit mais ne réforme pas. Or il doit y avoir *réforme*. La démolition des maisons insalubres doit être opérée; ces démolitions, la spéculation et la philanthropie ne les entreprennent que rarement, parce que le souci d'obtenir pour les capitaux la rémunération la plus avantageuse ou de construire au meilleur marché possible, les poussent à bâtir exclusivement dans les quartiers où les terrains sont à bon marché et à donner la préférence aux terrains non encore occupés. Or si les vieux logements ne disparaissent pas, la question du l'habitation ouvrière n'est pas résolue. Les ouvriers les plus pauvres, les plus miséreux — et aussi les familles les plus nombreuses, celles qui ont le plus besoin d'espace, mais dans lesquelles le même salaire doit faire vivre plus d'êtres, — reviendront dans les masures que l'on voudrait faire abandonner, tandis que les logements nouveaux seront pris par des locataires d'une condition sociale plus élevée et en somme rien ne sera changé dans l'ancienne situation[1].

1. *La réforme des habitations ouvrières à Lille* par C. Féron Vrau (*Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1903, p. 109).

D'autre part, il ne faut pas oublier que si l'on veut que la construction de maisons nouvelles ait une efficacité réelle, il faut parvenir à donner à l'ouvrier une habitation saine, dont le loyer ne dépasse pas sensiblement celui du logement que l'on veut faire quitter. Comme l'a dit M. Mangini : « Pour obtenir ces résultats, ne l'oublions pas, il faut offrir des logements parfaits au prix même des affreux réduits que l'on veut faire disparaître »[1]. Et dans bien des rapports publiés par des Sociétés philanthropiques ou de bienfaisance, nous trouvons la même observation[2].

Les communes, en raison des meilleures conditions d'amortissement et d'intérêt qu'elles peuvent obtenir comme nous le montrerons plus loin, sont mieux en mesure de réaliser cette fin que les Sociétés philanthropiques ou de spéculation.

Enfin l'abaissement du taux des loyers des maisons construites par la commune, si elles sont assez nombreuses, tendra à rendre meilleur marché également les logements appartenant aux particuliers : c'est en effet la loi de l'offre et de la demande qui régit le taux des loyers [3].

1. *Notice sur la Société économique des logements économiques et d'alimentation de Lyon* (*Travaux du Congrès des habitations à bon marché de* 1900), p. 373.

2. Voy. notamment l'article de M. Féron Vrau cité plus haut, d'où se dégage la même conclusion.

3. Au-dessus du revenu nécessaire pour faire face aux charges, indépendamment de toute rémunération du capital, le taux du loyer tend à se rapprocher de deux limites et à osciller entre elles, qui sont, d'une part le revenu (ou loyer) nécessaire pour donner au capital une rémunération sensiblement égale à celle que donne dans l'agglomération urbaine considérée, la moyenne des placements immobiliers (par exemple (4. p. 100 net); d'autre part le revenu que donnent dans le même quartier les logements du même type (par exemple 500 francs pour un logement composé de deux chambres et d'une cuisine). Cette

Mais pourquoi ne pas s'en remettre au seul mécanisme de cette loi de l'offre et de la demande pour remédier au surpeuplement? L'expérience prouve malheureusement que les résultats s'en feraient attendre trop longtemps, cela parce que le jeu de cette loi est entravé et faussé en notre matière.

C'est qu'en effet diverses circonstances empêchent l'offre de logements de s'accroître suivant les besoins. Il y a d'abord la très longue durée des maisons, dont la consommation est très lente et dont la vétusté n'influe que tardivement sur l'utilisation. La reconstruction ou l'adaptation par la transformation de grands appartements en petits, ou inversement, est d'un coût très élevé et ne peut être entreprise que dans des cas exceptionnels, et lorsqu'il y a certitude d'obtenir des profits suffisants pour amortir et rémunérer convenablement à la fois la partie non amortie des capitaux immobilisés dans l'ancienne construction, et ceux nécessaires à la nouvelle. Enfin, certains motifs d'ordre psychologique déterminent quelquefois l'abstention des constructeurs : la crainte que le besoin de logements d'un type déterminé ne subsiste pas longtemps, celle aussi d'avoir avec les petits logements des complications et des ennuis de gestion, alors même que le revenu serait avantageux.

seconde limite sera tantôt au-dessus, tantôt au-dessous de la première. Elle sera au-dessus s'il y a une forte demande de logements, et s'il y a surpeuplement habituel pour cette catégorie. Si, au contraire, de nombreux logements sont vacants, le prix des loyers sera au-dessous du taux nécessaire pour donner au capital immobilisé la rémunération moyenne dont nous avons parlé ; mais il tendra à y revenir.

Par conséquent, l'abaissement du taux des loyers consenti pour les maisons communales rendra moins élevées ces limites et exercera une influence sur l'ensemble des prix.

Il faut donc l'intervention voulue, provoquée, d'un facteur artificiel qui puisse amener le résultat que les lois de la concurrence ne suffisent pas à produire.

La commune sera par excellence ce facteur, parce que c'est elle qui est le mieux en mesure de construire des maisons à bon marché et de les louer à un taux aussi près que possible du prix de revient.

En effet, si nous recherchons quels sont les éléments qui exercent une influence sur le loyer des maisons, nous constatons que ce sont les impôts, les charges, la rémunération des capitaux immobilisés et enfin l'amortissement.

Pour rendre notre exposé plus clair, nous citerons à l'appui de nos observations un exemple concret emprunté au rapport de M. Picot au Congrès de 1900[1]. Il s'agit d'un immeuble ayant coûté 300.000 francs (nous arrondissons les chiffres) composé de 55 logements donnant 16.000 francs de revenu brut: le loyer moyen par logement est ainsi de 290 francs.

Le total des impôts s'élève à 1.672 francs. Tout dégrèvement accordé amènera donc une réduction correspondante dans le taux du loyer ; mais cette réduction, en supposant qu'il y eût exemption totale et perpétuelle des taxes de toute nature, ne dépasserait en aucun cas la moyenne de 30 francs par loyer ; en fait elle est bien moindre, les exemptions étant temporaires et portant seulement sur certaines contributions.

Si la maison appartient à la commune, il n'y aura rien de changé en ce qui concerne les impôts perçus au

1. *Travaux du Congrès de 1900*, p. 35.

profit de l'État et les dégrèvements accordés par lui. Quant aux impôts communaux, le fait de leur non-perception pourra apporter une réduction, mais bien faible dans le taux du loyer.

Les charges, pour l'immeuble cité en exemple, s'élèvent à environ 2 p. 100 du capital, ce qui donne pour chaque logement une moyenne de 110 francs. Que ce soit la commune, une Société philanthropique ou un particulier qui exploitent, le montant de ces charges restera sensiblement le même.

Quant au montant des sommes destinées à faire payer aux locataires la rémunération et l'amortissement du capital engagé, il dépend de plusieurs éléments :

1° De l'importance des sommes réellement dépensées : tout ce qui tendra à rendre le prix de revient moins élevé sans diminuer la durée de l'amortissement[1], tendra à abaisser également le taux du loyer ; ainsi les économies réalisées sur les frais d'études, le prix de la main-d'œuvre, le prix des matériaux, celui du terrain, etc. Sous ce rapport la situation de la commune est sensiblement la même que celle d'un propriétaire privé, et non pas plus désavantageuse comme on le prétend trop souvent sans preuves décisives.

2° En second lieu, du taux de l'intérêt donné aux capitaux. Dans l'exemple cité, — le capital immobilisé étant de 300.000 francs — chaque pour cent d'intérêt accordé à cet intérêt demandera 3.000 francs, soit en

1. Il faut observer, en effet, que le bon marché de la construction ne doit pas aller jusqu'à compromettre la solidité de la maison : sinon la période d'amortissement devra être plus courte et le léger gain qu'on aurait pu obtenir sera compensé et au delà par l'augmentation de l'annuité d'amortissement.

moyenne 54 à 55 francs de loyer pour chacun des 55 logements. Le loyer moyen augmentera donc de 55 francs et sera de 110, 165 ou 220 francs selon que l'on donnera 1, 2, 3 ou 4 p. 100 d'intérêt ou de dividende.

3° Enfin de l'amortissement qui joue un rôle non moins important. Le prélèvement à opérer de ce chef sur les loyers est déterminé par les sommes nécessaires pour amortir les emprunts contractés et pour effectuer les grosses réparations (s'il s'agissait de la construction par des Sociétés, pour amortir aussi le capital actions). Plus le délai d'amortissement consenti pour les emprunts est long, moins il sera nécesssaire de demander aux locataires.

Or, les grandes communes pourront obtenir des capitaux pour la construction de logements ouvriers à meilleur compte que les Sociétés ; la garantie de leur propre crédit s'ajoutera en effet au gage immobilier ; elles pourront aussi faire porter l'amortissement sur un plus grand nombre d'années. En combinant la réduction du taux d'intérêt avec l'extension de la période d'amortissement, on obtiendrait une différence dans les annuités à verser variant de 1 à 1/2, sinon 2 p. 100, ce qui se traduirait par un sensible abaissement du loyer, un abaissement de 55 à 110 francs pour la maison prise comme exemple et bien supérieur, on le voit, à celui que pourrait procurer aux propriétaires privés et aux Sociétés philanthropiques une exemption d'impôts même totale et perpétuelle.

C'est pour ces raisons que nous aurions voulu que le principe de l'intervention directe des communes et la construction et l'exploitation par elles d'habitations à

bon marché eussent été admis et eussent trouvé leur expression dans la législation.

Une dernière et décisive raison était la constatation de ce fait que l'initiative privée est restée jusqu'à présent en deçà du but à atteindre. La meilleure preuve qu'on en puisse donner, c'est que l'insalubrité et le surpeuplement persistent dans un trop grand nombre de centres industriels où pourtant depuis longtemps est signalée la nécessité de les faire disparaître.

Or l'œuvre à accomplir est si vaste et si urgente dans certaines villes que ce n'est pas trop du concours de toutes les forces dont la Société peut disposer. Le temps qui est nécessaire à l'initiative privée pour aboutir est trop considérable. Qu'il nous suffise de rappeler que pour Paris seul, on estime à 500 ou 600 millions de francs la somme qu'il serait nécessaire de consacrer à la construction des habitations ouvrières !

III. — A défaut de construction directe, la souscription d'actions et d'obligations autorisée par la loi de 1906, peut donner un résultat utile. La souscription d'actions nous paraît d'ailleurs préférable à l'acquisition d'obligations, car elle permet à la commune de prendre part à l'administration de la Société et de diriger la gestion de l'entreprise. Mais ce n'est pas la pensée qui a inspiré les auteurs de la loi, il faut le reconnaître ; en réalité ils n'ont eu en vue que d'appeler sur la Société de construction l'attention du public et d'en faciliter la création.

Or une triple restriction est imposée par la loi à la souscription d'actions : 1° les actions devront être entièrement libérées ; 2° elles ne devront pas dépasser les

deux tiers du capital social ; 3° les maisons construites ne devront pas être aliénées au-dessous du prix de revient, ni être louées à des prix inférieurs à 4 p. 100 de ce prix ; ce revenu doit être considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en 30 années pour les maisons individuelles en 60 pour les maisons collectives.

La restriction relative à la limitation du nombre d'actions souscrites a été introduite dans le but d'empêcher la commune d'entreprendre par voie détournée la construction directe et d'être l'unique actionnaire de la Société ; il lui est loisible cependant d'en être la principale et la possession des deux tiers du capital suffit pour assurer une influence prépondérante dans le Conseil d'administration.

Quant à l'obligation de ne souscrire que des actions entièrement libérées, elle peut se justifier par l'intérêt qu'il y a à sauvegarder les finances de la commune : celle-ci est obligée ainsi à consentir un sacrifice immédiat d'argent, soit par prélèvement sur le budget ordinaire, soit par emprunt. Mais elle est un obstacle à des combinaisons intéressantes : par exemple à la constitution d'une Société à actions libérées seulement du quart, avec emprunt sous forme d'obligations, à laquelle la commune accorderait la garantie d'intérêt.

Quant à la restriction relative au prix du loyer, M. Strauss la justifiait ainsi dans son rapport :

« Dans le deuxième paragraphe, après les mots *ni louées à des prix inférieurs à 4 p. 100 de ce prix*, nous proposons d'ajouter : *ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amor-*

tissement en trente années pour les maisons individuelles et de soixante années pour les maisons collectives. Cette addition a pour but d'éviter, conformément au vœu de *la Société française des habitations à bon marché*, que les communes et les départements fassent concurrence aux Sociétés anonymes et aux particuliers et entravent en quoi que ce soit le mouvement d'amélioration de l'habitation ouvrière par l'initiative privée. Plus nous avons le désir de multiplier et de fortifier les modes directs ou indirects d'intervention des pouvoirs publics, plus nous considérons comme nécessaire de ne laisser subsister aucune incertitude sur le rôle dévolu à l'association, au groupement coopératif, aux bonnes volontés philanthropiques. C'est, d'ailleurs, traduire la pensée gouvernementale qui a inspiré la préparation et la présentation du projet de loi concernant l'article 6, que de sauvegarder les intérêts de la construction privée tout en encourageant le développement par les pouvoirs publics de l'habitation économique. « Il résulte, en effet, d'après une note de la *Société française*, des comptes de toutes les Sociétés anonymes d'habitations à bon marché que, pour qu'elles puissent avoir la certitude de donner à leurs actionnaires un intérêt réduit de 3 fr. 50 p. 100, il est nécessaire qu'elles calculent le loyer des maisons individuelles de la façon suivante. En prenant pour exemple une maison d'un prix de revient de 10.000 francs, on a :

Charges	100 fr.
Réserve pour réparations décennales	100
Amortissement en 30 années	210
Intérêt à 4 p. 100 sur 10.000 francs	400
Total	810 fr.

« Le revenu de 4 p. 100 ne donne que 3,50 p. 100 à distribuer aux actionnaires par suite de la nécessité de constituer la réserve légale et une petite réserve pour imprévus. Une maison individuelle doit donc, au plus bas, être louée sur le taux minimum de 8 fr. 10 p. 100 de son prix de revient.

« Dans une maison collective, le calcul pour un immeuble de 100.000 francs donne les chiffres suivants :

Charges (non compris celles de salubrité) . .	2.500 fr.
Réserves pour réparations decennales	500
Amortissement en 50 ans à 3 p. 100	900
Intérêts aux actionnaires 3,50 p. 100	3.500
Réserve spéciale (vacances et imprévus) . . .	300
Réserve légale 5 p. 100 sur 5.200 francs . . .	260
Total	7.960 fr.

Cela revient à dire que les loyers d'une maison collective doivent être calculés (non compris les charges de salubrité) sur le taux de 8 p. 100 du prix de revient. Une Société ou Administration qui louerait sur le pied d'un revenu brut de 4 p. 100 serait donc dans l'incapacité de donner un intérêt quelconque et d'amortir l'immeuble. Si quelques-uns trouvent que l'amortissement en 50 ans est un peu court, il faut, par contre, remarquer que les frais de grosses réparations dépasseront, à partir de cette époque, les chiffres prévus et que dès lors il y aura compensation. La plupart des Sociétés immobilières estiment du reste que la dépréciation des immeubles au bout de dix ans est de 20 p. 100 de leur prix de revient. »

La durée de l'amortissement nous paraît cependant trop réduite ; il n'y aurait pas de sérieux inconvénients,

il nous semble, à la porter à 50 ans pour les maisons individuelles, à 70 ans pour les maisons collectives. Il faut remarquer en effet qu'une réserve assez forte pour réparations décennales est prévue, et que par conséquent la dépréciation de l'immeuble ne sera pas aussi rapide qu'on le craint.

D'autre part, il ne faut pas perdre de vue que le prélèvement pour réserve légale cesse d'être obligatoire lorsque cette réserve atteint le dixième du capital, soit en notre espèce au bout de 25 ans pour la maison individuelle et de 20 années environ pour la maison collective. A partir de ce moment, les prélèvements opérés de ce chef deviendraient disponibles pour les grosses réparations ; les chiffres prévus pour ces dernières sont donc exagérés.

Enfin la prévision d'un taux minimum d'intérêt de 3,50 p. 100 aux actionnaires ne nous paraît pas un minimum intangible. Quand les circonstances seront favorables et que la commune sera la principale actionnaire, il ne sera pas impossible de trouver des souscripteurs se contentant d'un taux moindre.

Remarquons d'ailleurs combien la conclusion à laquelle arrive M. Strauss, la nécessité de ne louer une maison qu'au taux de 8 p. 100 environ du prix de revient, est en opposition avec les exemples produits par M. Picot dans son rapport au Congrès de 1900. Nous y voyons en effet que les maisons à étages louées à l'ouvrier ayant un salaire régulier rapportent à Paris, lorsqu'elles sont construites dans de bonnes conditions et dans un quartier fréquenté par les ouvriers, environ 5,50 p. 100 dont 3,50 p. 100 de

produit net[1]. Il y a un écart vraiment considérable entre ces deux calculs !

Nous croyons donc qu'il aurait suffi de fixer à 3 p. 100 la limite minima du revenu net de toute charge et la durée maxima de l'amortissement respectivement à 70 et 50 ans pour les maisons collectives et les maisons individuelles.

On ne paraît pas vouloir tenir compte en France des conclusions qui se dégagent des expériences faites à l'étranger.

La Belgique nous fournit en effet plusieurs exemples de la souscription d'actions par les communes. En janvier 1899, la commune de Schaerbeck sur les 1.000 actions à 250 francs du « Foyer Schaerbeckois » en souscrit 800, le reste étant couvert par le Conseil des hospices, le bureau de bienfaisance, une Société coopérative et quelques particuliers. En novembre 1899, le Conseil communal de Bruxelles prend l'initiative d'une Société anonyme des habitations ouvrières de l'agglomération bruxelloise au capital de 1.300.000 francs en 13.000 actions de 100 francs ; la ville en souscrit 3.000[2].

En Allemagne, ce mode d'intervention est également très fréquent. Lorsque les villes souscrivent des actions ou parts de Sociétés de construction, elles renoncent souvent, en pareil cas, aux intérêts. Ce procédé, d'ordinaire, n'exclut pas les autres modes de concours.

Les restrictions trop minutieuses que nous avons signalées proviennent de la méfiance exagérée que

1. *Ibid.* Travaux du Congrès de 1900, p. 35.

2. *Ibid.* Rostand. *Rapport au Congrès international de* 1900, p. 153.

bon nombre d'esprits professent pour l'action des communes, et dont nous trouvons l'expression dans le rapport de M. Rostand au Congrès international de 1900.

« A propos de ces deux formes de concours (souscriptions d'actions et d'obligations), on a parlé de socialisme d'État ou de socialisme municipal. Ce n'est pas parler avec une précision scientifique et nous abusons un peu de ces expressions. Il n'y a pas socialisme à aider les efforts des humbles pour devenir propriétaires d'une petite maison de famille par des avances à intérêt et remboursables, puisque c'est tendre au contraire à généraliser la propriété individuelle et l'épargne libératoire de l'emprunt, deux choses haïes et deux antidotes du collectivisme. Il n'y a pas non plus socialisme municipal pour une ville à prendre un intérêt dans une entreprise libre de bien général, au même titre que des particuliers, puisque nous ne trouvons là ni construction, ni gestion directe par la commune, simplement représentée par quelques membres dans un conseil d'administration, ni concurrence inégale à l'industrie privée. Mais il n'en est pas moins des points vulnérables dans ces procédés. Tout est de voir au juste lesquels. C'est qu'ils s'exercent au moyen de fonds publics; c'est que l'énergie de l'association ou de l'individu peut s'anémier en se jugeant moins nécessaires; c'est surtout qu'on est en droit de craindre que les concours publics ne soient ultérieurement exagérés par les surenchères des corps électifs. Par là ces interventions sont inférieures à l'action pleinement libre.

« Nous irions pourtant jusqu'à les admettre, mais sous ces réserves et en demandant qu'elles s'imposent des

conditions de circonspection : par exemple... pour les participations en actions : une quotité secondaire dans le capital de la Société, l'entrée d'un petit nombre de délégués dans le conseil d'administration, l'unique et exclusif dessein de seconder la naissance d'une entreprise et de déterminer plus de confiance des capitaux privés [1]. »

A cette conception trop étroite, nous préférons celle que formulait en ces termes le rapport de l'Association rhénane pour 1901-1902 : « Les Sociétés ne doivent pas constituer des entreprises purement privées, elles doivent prendre le caractère d'institution de droit public. Sans doute elles sont et doivent rester des institutions autonomes groupant des citoyens de toutes classes, mais leur but est en somme de droit public et leur intervention dans l'amélioration de l'habitation des classes peu fortunées ne constitue qu'un allègement des obligations de la commune elle-même [2] ».

C'est qu'en effet en cette matière l'intervention des communes est légitime. Dans le chapitre suivant, nous essayerons du moins de montrer sur quelles erreurs reposent les objections qu'on lui oppose le plus souvent.

1. Rostand. *Rapport au Congrès international de* 1900, p. 153.
2. Association rhénane. Rapport 1901-1902.

CHAPITRE VII

LÉGITIMITÉ DE L'INTERVENTION DIRECTE DES COMMUNES

Si nécessaire qu'apparaisse l'intervention directe des communes, on en a pourtant contesté la légitimité.

On reconnaît généralement aux communes le droit d'édicter les mesures ayant pour objet d'assurer la salubrité générale, d'encourager l'initiative privée, de construire en tant que patrons ou entrepreneurs des habitations salubres et à bon marché pour leurs agents, mais beaucoup d'économistes se refusent à admettre la construction et l'exploitation directe. Les propositions dans ce sens ont fait l'objet d'objections passionnées tantôt d'ordre théorique, tantôt d'ordre pratique que nous devons examiner.

La première objection se formule ainsi : le service de l'habitation ou de la fourniture du logement ne rentre pas dans les attributions normales des souverainetés territoriales : État, département, commune ; « aucune assimilation n'est rationnellement admissible entre des services d'utilité générale comportant de grandes administrations et le besoin de l'habitation particulier à la personne ou à la famille, auquel chacun tient à pourvoir par lui-même, car les intérêts ou les sentiments

les plus intimes sont engagés dans tout ce qui touche au foyer domestique[1] ».

Cette objection, on le voit, se réfère à la pure doctrine individualiste qui veut limiter les attributions des souverainetés territoriales à celles-là seulement qui sont indispensables pour assurer l'ordre matériel et la sécurité des citoyens ; elle est le développement de cette règle trop facilement admise que ces fonctions-là seules appartiennent à l'État qui ont pour la communauté un intérêt direct et pour les particuliers un intérêt indirect.

Nous n'avons pas à discuter ce principe. Mais il nous paraît bien problématique de s'en remettre au libre jeu d'une concurrence illimitée, du soin d'introduire dans la société cet idéal d'ordre et d'harmonie vers lequel doit tendre chaque génération. N'avons-nous pas vu d'ailleurs les individualistes faire de plus en plus à l'expérience le sacrifice de leur intransigeance doctrinale et, tout en rejetant encore l'intervention de l'État en matière économique, l'admettre de plus en plus en matière d'enseignement, d'assistance.

Mais il y a plus et l'intervention directe des communes est légitime en matière d'habitations à bon marché, par ce qu'en fait l'initiative privée dans bon nombre de communes est impuissante à assurer aux habitants des logements répondant aux exigences élémentaires de l'hygiène. Dès lors le service de construction et d'exploitation des habitations à bon marché devient purement et simplement un service d'hygiène publique, auquel non seulement les communes peu-

1. Travaux du Congrès de 1900. *Rapport de M. E. Rostand*, p. 134.

vent mais doivent satisfaire. Et de cette obligation même, résulte la légitimité des droits qu'on leur conteste.

Sans doute, chacun aime à être libre d'organiser son habitation à son gré ; et l'intimité du foyer doit être respectée. Mais il faut bien tenir compte de ce fait qu'à l'intérieur des villes, les travailleurs, c'est-à-dire la majeure partie de la population, ne peuvent songer à avoir une maison aménagée absolument suivant leurs goûts ; ils sont bien forcés de louer des habitations construites d'avance et n'ont de choix que parmi celles qui se trouvent vacantes. Que celles-ci soient la propriété des communes, de particuliers ou de Sociétés, le locataire pourra l'ignorer et en tout cas ne s'en souciera guère.

Les individualistes repoussent encore l'intervention des communes parce que la construction et l'exploitation des habitations par la commune donneront de mauvais résultats, et qu'en particulier elles ne seront pas commerciales. Et, on allègue l'incompétence des agents de la commune et la prédominance des intérêts électoraux, en particulier en ce qui concerne l'acceptation des locataires et, le cas échéant, les expulsions.

Ce n'est pas peu de chose en effet, dit-on, que de choisir des terrains, de dresser des plans, de s'entendre avec les locataires ; il faut une surveillance de tous les instants, des capacités particulières, une clairvoyance que peut seul donner l'intérêt.

Mais la plupart des villes, et en particulier les grandes villes, ne font-elles pas construire des édifices nombreux, écoles, hôpitaux, bâtiments administratifs, sans que jusqu'ici les inconvénients en aient paru

sérieux? Il nous paraît que c'est tout à fait gratuitement qu'on refuse de reconnaître aux agents des communes la compétence voulue, soit au point de vue technique, soit au point de vue administratif.

C'est moins d'ailleurs à propos de la construction que de l'exploitation des habitations à bon marché qu'on incrimine les autorités communales. *A priori*, par la force même des choses, les communes, comme d'ailleurs toutes les collectivités seraient les plus mauvais gérants. Il semble bien qu'il y ait là quelque exagération. On cite sans doute des exemples à l'appui : Gênes et Milan notamment ont dû renoncer à l'exploitation de constructions trop onéreuses pour elles. Mais n'a-t-on pas trop facilement généralisé certains défauts inhérents à des expériences de début et n'a-t-on pas négligé de rechercher si des circonstances spéciales de milieu, de mauvaises conditions économiques, des hostilités latentes ou des résistances ouvertes n'ont pas été la cause des échecs signalés bien plutôt qu'une inaptitude radicale de la commune à se charger d'une exploitation commerciale. S'il y a eu de fâcheux échecs, on peut mettre en regard des exemples non moins nombreux et non moins significatifs de réussites remarquables. Voici le jugement que M. Brandts portait en 1900, au congrès de Paris, sur l'action des communes allemandes :

« Toutes nos villes sont très satisfaites de la gestion, par les municipalités, des services dont celles-ci ont pris la charge. »

Et parmi ces services, nous le savons, il y a dans beaucoup de centres, à Worms, Ulm, Carlsruhe, Man-

heim, Pforsheim, etc., celui de l'habitation. L'État de Brunswick a construit 157 logements ouvriers sur ses terrains ; le Conseil municipal de Strasbourg, celui de Mulhouse, sont entrés dans la même voie.

En Belgique, le Conseil local de Gand décida, en 1897, d'employer une partie des fonds provenant de la conversion de ses emprunts à bâtir des maisons ouvrières, louées à prix coûtant. La commune de Saint-Gilles-Bruxelles a voté un emprunt de 25 millions pour la construction d'habitations à bon marché.

En Angleterre enfin, nous trouvons de vastes expériences qui ont pour la plupart réussi.

Les villes d'Aberdeen, de Glasgow, Birmingham, Hornsey, Huddersfield, Richmond, Liverpool, Manchester, etc., ont toutes successivement entrepris la construction de logements pour les travailleurs et de plus en plus entrent dans cette voie. A Londres, enfin, on doit citer le *County Council* qui en mars 1905 avait dépensé en achat de terrains et en constructions £ 2.025.224 (soit environ 50.630.600 francs). Avec ces ressources tantôt seul, tantôt en collaboration avec les villes et les districts boards, le *County Council of London* a transformé des quartiers entiers; notamment, il a fait démolir 13 grands lots de maisons insalubres d'une superficie de 36 acres.

En même temps, il a pourvu au relogement des 16.535 travailleurs ainsi déplacés. Cette opération d'assainissement n'a pas coûté moins de £ 1.125.000.

Le reste des fonds employés a été consacré à la construction directe de maisons destinées aux travailleurs ; au mois de mars 1905 il n'y avait pas moins de

37 groupes construits à Londres et dans les faubourgs, composés soit de cottages, soit de maisons collectives. Le *County Council* prévoit que 2 ou 3 millions de livres sterling seront encore nécessaires pour achever les groupes en cours de développement. Le revenu des maisons achevées est de £ 1.300.000 par an[1].

Remarquons que, de plus, ces entreprises ont été moins onéreuses que celles du *Metropolitan board of works*, quoique celui-ci ait fait beaucoup moins que le *County Council* pour l'habitation à bon marché.

Ajoutons que les sommes ainsi immobilisées seront remboursées dans soixante ans par le jeu de l'amortissement et qu'à cette époque, les contribuables de la métropole entreront en possession d'une propriété incontestée de près de £ 5.000.000.

Deux grands reproches cependant ont été adressés au *County Council*. D'une part, il aurait construit plus chèrement que les particuliers et les Sociétés, puisque le prix de revient d'une pièce dans les maisons du Conseil serait de £ 113, alors que, dans les maisons Peabody, la pièce reviendrait à £ 110, seulement.

D'autre part, les dépenses annuelles d'administrations s'élèvent à plus de 50 p. 100 du revenu, alors que dans les comptes des *Building Societies*, on trouve des variations beaucoup plus grandes, mais aussi une moyenne beaucoup plus basse (de 52,05 p. 100 à 37,22 p. 100).

1. H.-L. Gomme. *The action of the London County Council in regard to the Better housing of the Working classes*. Rapport au Congrès de Liège, 1905.

Mais cette différence vient de ce que les Compagnies portent au budget de l'année où elles ont été faites les dépenses occasionnées par les réparations, tandis que le *County Council* a établi à cet effet un fonds spécial, alimenté par des prélèvements réguliers sur les revenus : « Il en résulte que les immeubles de ces Sociétés donnent des revenus très élevés pendant les premières années qui suivent leur construction, mais qui diminuent rapidement en même temps que les bâtiments vieillissent et que les charges d'entretien augmentent[1]. »

Ainsi l'inaptitude des communes à gérer un service d'habitations à bon marché est loin d'être démontrée par les faits. Il faut reconnaître toutefois que la gestion directe présente bien de réels inconvénients : « Est-il possible, disait M. Rostand, au Congrès de Bruxelles, que toutes sortes d'abus ne se produisent pas ? La politique s'en mêlera, la presse s'en occupera. On discutera le taux des loyers, car les locataires seront électeurs. Les municipalités propriétaires d'habitations ouvrières seront désarmées devant des locataires qui ne pourront pas ou ne voudront pas payer leur loyer. Elles n'oseront, pour des raisons électorales, prendre les mesures que prend un particulier ou une Société. De sorte qu'après avoir eu des constructions coûtant très cher, on aura des abaissements de loyers excessifs, même des abandons, c'est-à-dire une action non de relèvement, mais démoralisante et paupérisante. » Et ailleurs, M. Rostand disait encore : « L'État, la com-

1. Lesage, *op. cit.*

mune ne sont pas des entités abstraites douées de facultés supérieures : ce sont des hommes et ces hommes-là. »

Ces arguments sont-ils donc irréfutables? Il ne le semble pas. Il n'est pas nécessaire en effet, d'abandonner aux Conseils municipaux la gestion des habitations à bon marché construites par les communes, mais il est possible d'organiser pour les entreprises de cette sorte une administration indépendante et un budget distinct sur le modèle des exploitations privées. Et c'est pourquoi M. Hector Denis propose la création en Belgique d'une grande Société d'intérêt public[1] qui, tout en laissant aux municipalités une part d'influence « épargnerait la charge directe d'une administration complexe et peut-être étendue » et la soustrairait « à toutes les sollicitations qui pressent les pouvoirs électifs ». Ce système n'est pas d'ailleurs chez

1. Le 30 janvier 1901, M. Hector Denis a déposé à la Chambre des représentants en Belgique une proposition de loi portant constitution d'une Société nationale des habitations à bon marché, sur le modèle de la Société nationale belge des chemins vicinaux.

Cette Société nationale serait constituée par actions, mais ces actions seraient souscrites par des Sociétés communales ou intercommunales d'utilité publique, ayant pour objet la construction, l'acquisition, l'aménagement, la location et la revente d'habitations à bon marché. Ces Sociétés seraient composées entre les communes, les établissements de bienfaisance, les comités de patronage des habitations ouvrières, des sociétés de secours mutuels, des caisses d'assurances ouvrières qui seraient investies d'une capacité juridique suffisante.

Les actions souscrites seraient libérées par les Sociétés locales au moyen d'annuités dues à la Société nationale. Les Sociétés locales d'intérêt public ou les communes elles-mêmes administreraient les habitations construites dans leur ressort, au moyen des capitaux souscrits par elles, et en opéreraient, le cas échéant, la revente, sous le contrôle de l'administration centrale. Le produit net de la location et de la revente des habitations construites serait d'abord attribué à la Société locale et à la commune intéressée, à concurrence du montant des annuités dues par elle en acquit du capital souscrit. L'excédent serait affecté à un fonds commun de réserve qui serait destiné à couvrir les pertes éventuelles de la Société nationale.

nous sans analogues ; et c'est ainsi par exemple, qu'à Paris, le service des eaux, exploité par une Compagnie étroitement rattachée à la ville, fonctionne dans les meilleures conditions et en dehors de toute influence électorale.

La seule conclusion qu'on puisse tirer des arguments signalés, c'est la nécessité d'une réglementation préventive ; nous ne songeons pas à le contester.

On objecte encore : La commune construisant et exploitant directement sera incitée à abaisser le taux des loyers au-dessous du taux nécessaire pour la rémunération et l'amortissement des capitaux immobilisés par elle ; en d'autres termes, elle n'exploitera pas commercialement, et ainsi seront prélevés sur l'impôt payé par tous les avantages réservés à quelques-uns.

Cette objection vaudrait surtout si les communes prétendaient exploiter les habitations à bon marché à perte, sans s'inquiéter du prix de revient. Elles feraient alors œuvre d'assistance sous une forme qui ne nous paraît pas la meilleure.

L'assisté, en effet, auquel on donnerait le logement gratuit ou à un bon marché excessif s'habituerait très vite à calculer sa dépense sans tenir compte du prix du loyer qu'il devrait normalement payer. Et, quand on lui retirerait cette forme de secours, il serait incapable désormais de pourvoir à la nouvelle charge qui lui incomberait. D'autre part, comme il est impossible de secourir tous les malheureux sous cette forme, on créerait entre eux des inégalités qui amèneraient des

mécontentements et ajouteraient à leur misère la rancune et la haine.

En somme, dans le domaine de l'Assistance publique la forme actuelle des secours de loyer, à condition de la rendre plus efficace, est, pour le moment, le meilleur moyen de venir en aide aux malheureux sur qui pèsent si lourdement les obligations envers leur propriétaire.

Ce n'est donc que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que les communes pourront dans un intérêt pressant d'hygiène publique exploiter à perte. Il est bien vrai alors que les sacrifices imposés à tous ne bénéficieront qu'à une catégorie de citoyens, mais n'est-ce pas aussi bien le sort de toute dépense publique ? La conception de l'impôt que nous avons signalée ne tient aucun compte des liens de solidarité qui unissent les membres d'une même action. Et comme l'a dit M. Berthélemy [1] :

« On n'aurait pas l'idée de prétendre que l'État ne doit pas entretenir de musées, sous prétexte qu'il y a des aveugles qui paient des impôts, ou qu'il ne doit pas y avoir de budget publique d'assistance, puisque les assistés sont précisément ceux qui ne rapportent rien au budget. Il n'y a pas de dépense dont on ne puisse dire qu'elle ne profite pas également à tous ; un budget est une large pratique de solidarité. Il impose à chacun de nous des dépenses dont nous ne profitons pas, parce qu'en compensation, il fait participer les autres à des dépenses dont nous profitons seuls. »

1. Berthélemy. *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 242.

Le but de l'impôt, d'ailleurs, est de permettre à l'État d'accomplir intégralement sa mission. Ce n'est donc pas dans la légitimité de l'impôt que nous devons chercher la règle de la légitimité des interventions des pouvoirs publics, mais au contraire dans l'étendue de la fonction de l'État et de la commune que nous devons chercher la mesure et la légitimité de l'impôt. « L'État a le droit et le devoir de demander aux citoyens tout ce qui lui est nécessaire pour remplir dans leur totalité ses attributions » l'intérêt général ne se confond nullement avec l'intérêt de la généralité.

Mais si nous laissons de côté les discussions sur la conception théorique de l'impôt, on peut dire qu'en fait les communes échapperaient même aux objections de cet ordre. C'est, en effet, à l'emprunt qu'elles devront recourir pour se procurer les ressources nécessaires à la construction des habitations à bon marché ; or, ces emprunts devront être établis de façon à ne pas alourdir les budgets communaux et à ne pas augmenter les dépenses annuelles ; ils constitueront en somme une opération quasi-industrielle qui se suffira à elle-même, et l'exploitation du service public ainsi créé devra fournir la totalité des ressources nécessaires aux intérêts et à l'amortissement des sommes engagées.

Autrement dit, nous ne concevons l'emprunt destiné à construire les habitations à bon marché que comme un emprunt directement productif, n'alourdissant en rien le fardeau de la dette, ni pour le budget, ni pour les contribuables[1]. Encore faut-il remarquer que fût-il

1. M. Lefèvre. *Rapport sur le budget de la Ville de Paris*, 1905, p. 81.

indirectement productif, il serait aisé de le justifier. Ces sortes d'emprunt sont légitimes en effet : 1° s'ils répondent à des besoins véritablement extraordinaires ; 2° si la durée de l'amortissement ne dépasse pas des limites raisonnables [1]. La première condition existe dans beaucoup de villes surpeuplées, et il est aisé de satisfaire à la seconde.

Ajoutons encore qu'à un moment donné, après leur amortissement, ces emprunts seront des sources de revenus gratuits pour les cités. Les maisons construites deviendront en effet alors leur propriété, elles en tireront des revenus et, même en tenant compte des charges plus lourdes résultant de l'ancienneté des immeubles, grosses réparations, réfections partielles, etc., on peut prévoir qu'elles seront encore une source de bénéfices appréciables. Et nous avons vu en effet qu'à Londres, les contribuables de la métropole entreront dans soixante ans, en possession d'immeubles dont la valeur ne sera pas inférieure à 5.000.000 £.

Les risques d'ailleurs seront des plus restreints, car si nous regardons les résultats obtenus à l'étranger, nous voyons que les placements en habitations à bon marché ne constituent pas seulement des valeurs sûres, mais encore une excellente opération. A Londres, « The improval dwelling Company » paie à ses actionnaires 5 p. 100 en moyenne de dividende, la fondation Peabody 4 p. 100, la fondation Guiness 4 p. 100. A Lyon, M. Mangini paie 4 p. 100 à ses actionnaires.

Ainsi, au moins en général, on peut dire que les com-

1. Boucard et Jèze. *Eléments de la science des finances*, t. II, p. 611.

munes n'auront rien à demander à l'impôt pour leurs services d'habitations à bon marché.

Arrivons à une troisième objection. On dit : la construction et l'exploitation d'habitations par la commune, au lieu de remédier au mal, va l'augmenter, car elle fera ainsi à la propriété privée une concurrence déloyale qui la détournera de la construction des maisons à bon marché ; elle tarira aussi l'énergie des spéculateurs, des philanthropes et enfin des coopérateurs qui s'en remettront à l'État-providence.

Et, en effet, ajoute-t-on, la commune peut produire à meilleur marché que les particuliers et abaisser ainsi le prix coûtant des logements. En particulier, le prix du terrain n'aura pas à subir les majorations que lui font subir les frais de toutes sortes qu'occasionnent les ventes ou les spéculations dont il est l'objet ; elle n'aura pas à se payer à elle-même les taxes locales sur les propriétés bâties, ni les droits de voirie ; il lui est loisible encore de ne pas rémunérer le capital immobilisé dans la construction ou de ne pas l'amortir régulièrement ; en tout cas, les fonds nécessaires à cet amortissement et à ces intérêts pourront être prélevés sur le produit des biens et des impôts communaux au lieu de l'être sur les loyers. « Redoutant une lutte inégale, dit M. Levasseur [1], puisque la concurrence par la municipalité tient peu de compte dans la question du revenu, les particuliers s'abstiendraient et, toute balance faite, la commune serait peut-être grevée

1. Levasseur. *Op. cit.*

et l'ouvrier n'aurait peut-être pas plus de logements. »

Il est bien vrai que dans notre pensée il devra y avoir un écart entre les loyers des maisons communales et les loyers ordinaires. Car l'intervention des communes doit aboutir non seulement à la multiplication des logements ouvriers mais aussi à l'abaissement du taux des loyers.

Mais nous ne croyons pas que cette concurrence des communes doive provoquer l'abstention des propriétaires en ce qui concerne les habitations destinées aux classes ouvrières. Il faudra bien utiliser soit les terrains vierges dont on dispose encore dans certaines grandes villes comme Paris et dans les communes suburbaines, soit les terrains provenant des maisons devenues impropres à l'habitation. Seuls les spéculateurs tiennent leurs terrains en réserve attendant le moment favorable pour les rétrocéder. Mais eux non plus ne peuvent attendre indéfiniment.

L'emploi des terrains se fera donc pour cette raison très simple que le propriétaire ne peut laisser improductifs des capitaux immobilisés. Affectera-t-il de préférence les terrains aux constructions industrielles ou commerciales (chantiers, magasins, usines, etc.) ? cette affectation ne pourra être qu'exceptionnelle parce que seuls les terrains étendus peuvent être utilisés dans ce but et que toutes les petites parcelles devront recevoir une autre destination — parce qu'ainsi cet emploi restera forcément dans les limites des besoins restreints du commerce et de l'industrie. Ce seront donc à des habitations pour les classes moyennes et riches que les propriétaires consacreront leurs terrains ? Mais à moins

de circonstances anormales, il finirait par y avoir au bout de quelques années trop de maisons de ce type. Il se produirait de nombreuses vacances et le taux des loyers s'abaisserait. Une partie de ces habitations deviendrait dès lors accessible aux petits employés, aux ouvriers les mieux payés. Et en tout cas, les propriétaires de terrains ne pouvant obtenir avec les grands appartements de profits plus élevés qu'avec les petits, reviendraient à la construction de ces derniers.

Mais, nous dira-t-on encore, les propriétaires laisseront subsister plus longtemps les maisons vieilles et malsaines ; ils ne voudront pas consentir à les reconstruire et à les transformer et on verra se perpétuer ces bouges qui à l'heure actuelle rapportent de si beaux revenus à leurs propriétaires. Le fondement de cette objection disparaît si les autorités municipales conscientes de leurs devoirs, se décident à user plus largement des droits que leur donne la loi de 1902 sur la santé publique en ce qui concerne la police des habitations. Le propriétaire dont la maison sera fermée pour insalubrité et qui ne pourra plus tirer des profits des bouges qu'il possède, consentira à la transformer même s'il doit se contenter pour ses capitaux d'un intérêt moins considérable que par le passé.

D'ailleurs les faveurs fiscales accordées par l'État, celles que les communes y ajouteront seront probablement un stimulant sérieux qui incitera les possesseurs de terrains à ne pas abandonner la construction des logements ouvriers. Si ces faveurs sont justifiées, c'est précisément parce qu'elles constituent une prime à la construction des habitations à bon marché.

En ce qui concerne la *philanthropie*, l'objection paraît plus fondée. L'intervention active des communes pourra en effet la décourager ou tout au moins en ralentir l'action en matière de constructions ouvrières. Mais ne sera-ce pas parce que la commune, mieux et plus vite qu'elle, réalisera le but poursuivi ou tout au moins en approchera plus rapidement ? Et à tout prendre ne devons-nous pas préférer à la philanthropie, très belle et très généreuse en soi sans doute, mais qui n'apporte le remède qu'à des doses trop faibles, la solidarité communale qui dispose de puissants moyens d'action et qui peut aboutir à un résultat tangible en un temps beaucoup moins long ?

Mais même en cette matière, il restera à la philanthrophie sa mission propre et une part fort belle dans l'œuvre à accomplir. La politique des communes, par la force même des choses, tendra à combattre le surpeuplement et l'insalubrité au cœur des villes mêmes. La construction des maisons individuelles dans les petites communes et les communes suburbaines, l'organisation des cités-jardins, celle des jardins ouvriers, l'encouragement à la coopération, voilà bien des modes d'action qui pourront solliciter la générosité des donateurs et le zèle des apôtres.

Doit-on maintenant tenir compte de cette affirmation que l'intervention des communes tarira l'énergie des coopérateurs ? N'est-ce pas là méconnaître encore la véritable portée de la crise du logement, la position exacte du problème ? La construction et l'exploitation, dans les grandes villes, de maisons collectives ne rentre pas dans le champ naturel de l'activité coopérative ; s'il

n'y a pas impossibilité pratique, il est hors de doute cependant que des ouvriers ne pourraient pas — sans complications et inconvénients inévitables — devenir propriétaires indivis des maisons ou même propriétaires d'étages ou d'appartements isolés. La coopération est-elle d'ailleurs à la portée de cette grande majorité des ouvriers qui ne gagnent qu'un salaire faible, qui changent souvent d'usines et quelquefois même de métier, qui ont des périodes prolongées de chômage, qui émigrent, selon les besoins du moment, d'un quartier à un autre, d'une ville à une autre ?

En réalité la coopération, la philanthropie et les communes ont en cette matière des rôles distincts et nullement exclusifs ; en tout cas la commune doit suppléer à l'action trop faible et inefficace des capitaux privés et des intéressés.

CHAPITRE VII

LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Nous avons étudié comment notre législation avait voulu remédier à l'insuffisance et à la mauvaise qualité des logements dont doivent actuellement se contenter un trop grand nombre de travailleurs. Il est intéressant maintenant de rechercher comment à l'étranger, les législations ont compris leur rôle à cet égard. Nous verrons que dans plusieurs d'entre elles et notamment en Allemagne, en Angleterre, en Italie et en Suisse, l'intervention directe est largement admise, soit par la législation elle-même, soit par la pratique administrative.

LÉGISLATION ALLEMANDE

Pour bien comprendre la législation allemande[1], il ne faut pas oublier qu'il s'agit dans ce pays moins d'une question d'habitations ouvrières que d'une pénurie générale de logements ; il y a dans les villes un manque de logements pour toutes les classes de la société, une

1. Consulter les ouvrages très intéressants de MM. Paul Strauss et Charles Baulez sur *les Habitations à bon marché en Allemagne*, et de M. Edouard Fuster sur *l'Habitation ouvrière et les pouvoirs publics en Allemagne.*

« Wohnungsnoth » générale. Nul pays européen, en ces derniers temps, n'a eu à se louer, mais aussi à souffrir d'une telle augmentation de la population, d'un tel afflux vers les villes. Les années 1892-1901 accusent un excédent moyen annuel de naissances sur les décès de près de 75.000 unités (proportion qui passe à 900.000 en 1902), et 55 p. 100 de cette population habitent actuellement les communes urbaines? Les grandes villes de plus de 100.000 habitants n'étaient encore en 1900 qu'au nombre de 28, et n'abritaient que 7.300.000 habitants ; en 1905, c'est au nombre de 33 qu'on les retrouve et la population de ce groupe a passé à 9.100.000 personnes [1].

Aussi la répression de la spéculation sur les terrains, l'organisation du crédit hypothécaire, la réglementation de la construction, de l'alignement, etc., tiennent une place importante dans les mesures législatives les plus récentes et dans les discussions, polémiques et congrès où l'on s'est occupé de cette question du logement. L'avant-projet de loi que le gouvernement prussien a rédigé dans l'automne 1902 s'occupe presque exclusivement de ces questions [2].

Il faut distinguer l'intervention de l'État, celle des communes et celle des établissements publics.

1° *L'Empire et les États.* — L'Empire ne construit pas de maisons pour les ouvriers ; mais, en tant que patron d'un nombreux personnel (postes, arsenaux, canaux, etc.), il s'est préoccupé d'assurer à ses employés

1. Fuster, *op. cit.*, p. 3.
2. Voir Fuster, *op. cit*, annexe I.

et ouvriers une habitation saine et à bon marché. Ne voulant pas construire lui-même, il a prêté des terrains et des capitaux à des Sociétés de construction : de 1901 à 1905 des crédits s'élevant à un total de 18.750.000 francs, et couverts par des emprunts, ont été ouverts à cet effet.

L'État prussien se préoccupe également d'assurer à ses employés et ouvriers un logement convenable. Comme l'Empire, il a consenti des prêts, soit à des Sociétés, soit à des individus isolés. De 1895 à la fin d'octobre 1902, leur montant avait atteint la somme de 10 millions 750 mille marks. Mais il a eu recours également à la construction directe ; plus de 20 millions de marks ont été dépensés à cet effet en sept ans. Ajoutons que le loyer doit représenter l'intérêt à 3 p. 100 du capital engagé, plus une prime d'amortissement de un demi p. 100. L'État prussien, comme d'ailleurs aussi l'Empire, a eu recours à plusieurs reprises au bail emphytéotique (Erbbau).

D'autres États, la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg ont pris des dispositions analogues. Mais nous devons encore citer la ville de Hambourg[1] qui, en 1902, a entrepris de grands travaux pour assainir certains quartiers. En présence de la nécessité d'abriter les habitants délogés des quartiers transformés, l'État a concédé des terrains pour la construction de petits logements, a consenti des prêts au moyen d'un emprunt de 1.200.000 marks et accordé diverses immunités fiscales.

1. Voir Strauss et Baulez, *op. cit.*

Le grand-duché de Hesse a accordé aux communes le droit d'exproprier les maisons impropres à l'habitation, et, au besoin, les y contraint; il a organisé un service d'inspection des habitations. Remarquons à ce propos qu'en Allemagne les pouvoirs publics attachent en général une grande importance à l'organisation de l'inspection. L'avant-projet de loi du gouvernement prussien, que nous avons déjà cité, établit ce service, par la création dans les villes de plus de 100.000 habitants, d'offices de l'habitation qui sont des institutions communales, et par la nomination de fonctionnaires spéciaux destinés à renseigner les préfets. A Dusseldorf, dès 1902, un poste d'inspecteur avait déjà été créé.

2° *Les communes.* — Au mois de mars 1901, le gouvernement prussien a adressé aux premiers présidents de province et aux présidents de régence, deux circulaires dans lesquelles sont examinés les modes suivant lesquels les communes doivent intervenir dans la crise du logement. Elles sont invitées à agir en tant que patrons pour assurer un logement convenable à leurs employés ou ouvriers et à recourir de préférence à la construction directe, soit en régie, soit par entreprise. Elles peuvent aussi former et subventionner des Sociétés de construction ; mais elles devront, en ce cas, donner un concours financier assez important pour qu'il puisse être fait face aux besoins existants. Les présidents des régences devront instituer une enquête sur l'état de l'habitation dans leur district.

Les circulaires recommandent aussi de favoriser les Sociétés d'intérêt public ou les entrepreneurs qui veu-

lent établir des petits logements salubres et à bas prix. Elles suggèrent aux communes d'accorder la remise totale ou partielle des frais de viabilité ou d'égout, et d'accorder des facilités de paiement pour l'acquittement de ces taxes ; de mettre gratuitement à la disposition des entrepreneurs pour les études, la surveillance, etc., les fonctionnaires rétribués de la Ville ; de souscrire des parts ou actions des Sociétés ; d'emprunter à leur lieu et place, en fixant au minimum le taux d'intérêt supplémentaire pour garantie (1/4 p. 100) ; de donner la garantie d'intérêt aux emprunts émis par les constructeurs ; de céder à bas prix les terrains communaux en accordant au surplus des facilités de paiement.

Il est encore recommandé aux communes d'adopter une bonne politique du sol, de réfréner la spéculation par l'acquisition de grandes surfaces de terrains destinées à être rétrocédées au fur et à mesure des besoins. Mais citons textuellement :

« Dans quelle forme ces terrains, qui doivent demeurer sans cesse la propriété de la commune, seront-ils livrés à la construction? Les terrains seront-ils pourvus d'habitations directement par la commune ou bien la construction sera-t-elle faite par un locataire emphytéotique ? Ces questions seront réglées par les communes suivant leurs préférences. »

L'avant-projet de loi du gouvernement prussien reprend plusieurs de ces dispositions, en particulier pour déterminer les immunités fiscales que, obligatoirement, les communes devront accorder aux habitations ouvrières.

Le gouvernement saxon a également envoyé en 1903

une circulaire pour donner aux villes des conseils sur leur action :

« La commune, mieux que tout autre organe, est en mesure de faire des réformes positives sur ce domaine... Les nombreuses communes dans lesquelles les conditions du logement sont mauvaises ne pourront se soustraire plus longtemps au devoir de faire davantage si elles examinent consciencieusement l'importance exceptionnelle du problème de l'habitation. Du reste, il est impossible de donner à cet égard des règles précises. Il est dans la nature des choses que les besoins locaux, les circonstances spéciales soient déterminantes et qu'il faille laisser libre cours à l'autonomie administrative. »

Nous avons tenu à insister sur ces circulaires parce que nous y voyons nettement de quelle manière les pouvoirs publics en Allemagne entendent donner une solution satisfaisante à la question de l'habitation. Ce sont les communes, et rien n'est plus naturel, qui sont chargées de veiller sur les conditions de l'habitation et d'assurer l'amélioration des logements là où c'est nécessaire. D'autre part, la plus grande liberté leur est laissée pour résoudre la question ; l'administration leur donne le choix entre un grand nombre de procédés, parmi lesquels ils prendront ceux qui sont le mieux en rapport avec leur situation spéciale.

Voici quelle a été l'action des villes en Allemagne.

La construction directe des maisons destinées au personnel des villes est très en faveur : quelques communes se contentent de mettre des Sociétés de construction en mesure de fournir le nombre d'habitations nécessaires.

La construction directe de maisons destinées à d'autres habitants que le personnel de la ville est beaucoup moins fréquente. On en rencontre cependant des exemples à Fribourg, Ulm, Strasbourg, Dusseldorff.

Mais le plus souvent les communes se sont efforcées de seconder les efforts des Sociétés de crédit en les aidant à trouver les capitaux nécessaires, soit qu'elles consentent des prêts directement ou souscrivent des actions ou parts, soit qu'elles cautionnent les emprunts faits par les Sociétés, soit encore qu'elles contractent un emprunt en leur nom personnel, pour le rétrocéder aux constructeurs.

Certaines villes, comme Dresde et Dusseldorf, ont créé des institutions de crédit hypothécaire à l'usage des habitants qui veulent construire des habitations à bon marché.

D'autres ont fourni aux Sociétés de construction les terrains nécessaires, soit en les donnant, soit en consentant des réductions sur le prix, soit encore en les prêtant à bail emphytéotique. Dans certains cas des facilités de paiement sont accordées.

Mais le procédé le plus habituel, d'ailleurs souvent cumulé avec les modes d'intervention que nous venons d'énumérer, est l'exonération de certains impôts ou frais accessoires imposés aux Sociétés, impôts fonciers, frais de viabilité, ou encore la simplification des conditions imposées aux constructeurs par les règlements de police.

Quant aux fonds qui leur sont nécessaires, les constructeurs les obtiennent tantôt des États (sous les réserves que nous avons indiquées), tantôt des communes, tantôt des caisses d'épargne, des bureaux de

bienfaisance, des hospices, et surtout des offices d'assurance contre l'invalidité et les accidents. Le rôle de ces offices mérite au surplus une mention toute particulière et ils pourront servir d'exemple en France lorsque sera organisée notre future caisse des retraites ouvrières[1].

La loi du 22 juin 1889 sur l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité a accordé aux Offices d'assurances régionaux la faculté de placer un quart de leur avoir en valeurs autres que celles ordonnées pour les placements des biens de mineurs, ou bien en immeubles, et l'exposé des motifs précisa que par placements en immeubles on pouvait entendre l'acquisition ou la construction de maisons ouvrières.

La loi du 13 juillet 1899 a étendu encore cette faculté et aujourd'hui les Offices peuvent, avec l'agrément des autorités, disposer de la moitié de leur avoir en placements faits principalement ou exclusivement dans l'intérêt de la population assurée. Et ces dispositions sont interprétées très largement, si bien que certains auteurs admettent que la totalité des placements pourrait être faite en habitations ouvrières : l'hypothèque sur immeuble urbain jusqu'à concurrence de la moitié de sa valeur est en effet un placement pupillaire.

1. La commission de prévoyance sociale de la Chambre des députés s'est préoccupée de l'utilisation des fonds à provenir des versements effectués pour la constitution des retraites ouvrières obligatoires. Elle a accepté en principe que l'emploi de ces capitaux serait fait non seulement en rentes sur l'État et en immeubles, mais même, en partie, en valeurs industrielles.

Rien malheureusement n'autorise à penser que la Commission a considéré les placements en habitations à bon marché comme rentrant dans cette catégorie. En fait, elle ne s'en est pas souciée et il est à souhaiter qu'elle apporte une précision à cet égard, car l'appui du fonds de retraites constituerait un élément considérable de progrès pour les logements ouvriers.

Ajoutons, à titre de renseignement, qu'un membre du Reichstag, M. Hitze, avait proposé d'imposer aux Offices le placement en prêts pour maisons ouvrières.

Un contrôle sérieux des opérations des offices a été organisé, mais il s'exerce seulement sur les conditions générales de l'allocation des prêts.

De 1891 à 1902, les trente et une Caisses régionales ont prêté pour constructions ouvrières plus de 120 millions, et, si l'on y ajoute les dix millions prêtés par les Caisses autonomes dans le même but, on arrive à un total de 130 millions de francs.

La plus grande partie des prêts pour habitations à bon marché ont été consentis à 3 p. 100, bien que les capitaux des Caisses soient considérés comme devant rapporter en principe 3 fr. 50 p. 100.

Le plus souvent, les emprunteurs sont des Sociétés par actions ou coopératives, quelquefois des communes, mais aussi, assez fréquemment, des emprunteurs individuels. Ainsi, au 1er janvier 1903, la caisse de Hanovre avait 949 emprunteurs individuels.

Ajoutons enfin que les discussions du congrès de Dusseldorf (1902)[1] et de Liège (1905) ont révélé que l'avis dominant en Allemagne est aujourd'hui que l'État et la Commune doivent intervenir de plus en plus en faveur de l'habitation à bon marché.

LÉGISLATION ANGLAISE

La législation anglaise est très intéressante à étudier, parce qu'elle est la plus ancienne et aussi, sous cer-

1. Strauss et Baulez, *op. cit.*, p. 73.

tains rapports, la plus hardie : elle suppose l'intervention directe et permanente de l'État, et ne laisse pas ainsi d'être un amer sujet de scandale pour les économistes libéraux qui se plaisent à vanter toujours les pays du « self-help ».

C'est la loi du 18 août 1890 « Housing of the working classes act », très longue puisqu'elle comprend 7 titres et 113 articles, qui régit en Angleterre les habitations à bon marché. Au surplus, c'est principalement une loi de salubrité comme nos lois de 1850 sur les logements insalubres et de 1902 sur la santé publique ; mais accessoirement elle traite la question du logement ouvrier. Pour bien en comprendre l'économie, il est nécessaire d'examiner une série d'actes législatifs qui l'ont précédée, et dont elle est à la fois le complément et la codification.

Les premières lois sur les habitations ouvrières[1] remontent à 1851 et sont connues sous le nom de lois Shaftesbury. Le « Common classes lodging houses act » accorde certaines faveurs aux autorités municipales qui voudraient édifier dans les quartiers populeux des habitations ouvrières et fixe la procédure à suivre ; le « Labouring classes lodging act » autorise la mise en discussion, dans les conseils municipaux, de tout projet présenté par dix contribuables et propre à augmenter le nombre des logements pour les besogneux. Si la proposition réunit les deux tiers des votants et est approuvée par le secrétaire d'État aux Affaires intérieures, le

1. Voir Robert Lesage, *le Logement des ouvriers à Londres* : — *Revue philanthropique*, décembre 1902 et janvier 1903. — Charles Baulez, *les Habitations à bon marché en Angleterre.* — Rapports du Congrès de Liège de 1905.

Conseil peut faire un emprunt sur la garantie de l'impôt et disposer des fonds ainsi obtenus. Le but du législateur était ici nettement de favoriser l'édification d'habitations ouvrières saines et à bon marché.

Les autorités publiques avaient reçu aussi depuis longtemps le droit d'exercer une surveillance sur les logements insalubres et d'intenter une action en responsabilité contre leurs propriétaires. Une série d'acts appelés « Acts for removal of nuisances » donnaient à l'autorité locale le droit d'assigner les personnes responsables devant les juges de paix et de faire effectuer d'office les réparations jugées nécessaires ; en cas de nécessité le juge pouvait prononcer l'interdiction d'habiter dans une maison déterminée. Ces mesures pouvaient être prises pour deux motifs : 1° *insalubrité* matérielle de la maison ; 2° *encombrement excessif* ou *surpeuplement de la maison.*

Le « Sanitary act » de 1866 complète ces dispositions en étendant la législation des garnis aux maisons particulières louées à plus d'une famille et appelées « tenement houses ».

Cependant, ces dernières lois, appelées aussi lois « Torrens », n'avaient reçu qu'une application très limitée. Les conseils de paroisse et de district négligeaient de les faire exécuter. Il fallait un pouvoir qui fût à même de contraindre les autorités locales à agir. Il était nécessaire d'autre part d'assurer aux ouvriers expulsés d'une maison insalubre ou surpeuplée, des habitations saines, à proximité de leur lieu de travail : autrement, comme les emplacements près des centres d'activité industrielle sont restreints, les foyers d'insalu-

brité et d'encombrement se seraient aussitôt reconstitués. Aussi, les « acts » qui vont intervenir désormais prévoient en principe le relogement, sur le site même ou dans son voisinage immédiat, d'un nombre de personnes aussi grand que celui qui sera déplacé, et dans des conditions suffisantes d'espace et d'hygiène. En outre, la législation pose en principe qu'aucune indemnité ne peut être allouée au propriétaire d'une maison insalubre au-dessus de la valeur marchande de son bien, puisque l'expropriation est motivée par la négligence du propriétaire et son inobservation des lois.

Diverses lois dites « Cross acts » dont la première et la plus importante fut l' « Artizans' and labourers, dwellings improvement act » (1875), posèrent et développèrent ces principes.

En 1881, une Commission fut nommée à la Chambre des communes pour étudier les moyens de stimuler l'action des autorités responsables. Dans son rapport, elle demandait que les opérations prescrites par les lois sur les habitations ouvrières fussent rendues moins difficiles et moins onéreuses. Un « Artizans'dwelling act » fut voté en conséquence en 1882.

Le surpeuplement paraissant grandir malgré cette loi, surtout à Londres, une Commission royale fut nommée en 1884 sur la proposition du marquis de Salisbury. Le prince de Galles en faisait partie. De son rapport résulta « the housing of the working classes act » de 1885, qui renforçait les lois précédentes, et les étendait aux petites maisons et cottages loués à une seule famille.

La loi de 1890 vint unifier cette législation, en y apportant quelques améliorations. Les quatre premiers titres sont consacrés à l'Angleterre, les trois autres à l'Écosse et à l'Irlande. Nous passons sous silence les dispositions concernant l'insalubrité, nous contentant de faire observer que des habitations convenables et saines doivent être construites pour les ouvriers expulsés par suite d'expropriation pour cause de salubrité, et cela autant que possible dans le voisinage des maisons démolies. Cependant divers tempéraments sont apportés à cette disposition. L'autorité centrale peut dans certains cas dispenser les communes de l'appliquer.

Les autorités locales sont obligées de procéder à une inspection générale et annuelle des logements de leur circonscription. Les autorités municipales urbaines reçoivent les pouvoirs les plus étendus pour assurer le meilleur logement possible aux ouvriers, soit en bâtissant directement, soit de toute autre manière. Aucune autorisation ni formalité d'approbation n'est exigée : elles sont toutes-puissantes et libres [1] ; il en est autrement pour les autorités municipales rurales, qui ne peuvent agir sans l'approbation du conseil du comité.

Les communes urbaines peuvent :

Acheter ou louer des maisons et des terrains en vue de l'aménagement d'habitations à bon marché ;

Procéder à des échanges ;

Construire, aménager et gérer elles-mêmes ;

1. Robert Lesage, *op, cit.*, p. 27.

Poursuivre par voie d'expropriation l'acquisition des locaux ou des terrains nécessaires ;

Vendre les maisons construites après une période de sept années ;

Faire tous les règlements nécessaires ;

Contracter des emprunts auprès d'une caisse de prêts spécialement instituée à cet effet ; cette caisse est alimentée au moyen d'emprunts et aussi d'un impôt spécial perçu sur l'occupant de tout immeuble d'après son revenu imposable à la taxe des pauvres.

L' « Amending act » de 1900 a autorisé les municipalités à acheter des terrains et à bâtir hors de leur circonscription administrative.

Ainsi, d'une part, intervention directe et liberté d'action presque absolue des communes, d'autre part, recours à l'impôt, tels sont les deux traits dominants de la législation anglaise.

Ajoutons au surplus que cette loi de 1890 contient aussi un certain nombre de dispositions ayant pour but d'encourager les particuliers ou les personnes morales, comme les Sociétés industrielles, à construire ou à améliorer les logements ouvriers ; des facilités de prêts à un taux très bas leur sont accordées. Le patrimoine de ces personnes morales et des corps constitués pourra être affecté à l'acquisition de terrains pour l'édification de maisons ouvrières, même si cet objet n'est pas rigoureusement conforme au but de l'institution.

En outre diverses exonérations de timbre et d'enregistrement sont accordées aux « building societies ».

LÉGISLATION ITALIENNE

La loi fondamentale sur les « habitations populaires » est du 31 mai 1903, complétée par le règlement du 24 avril 1904 et la loi du 8 juillet suivant.

La loi de 1903 autorise à participer aux faveurs qu'elle accorde les seules habitations dont le maximum de valeur locative nette imposable à la contribution foncière, c'est-à-dire le revenu total diminué d'un tiers et du coût de l'assurance contre les incendies n'excède pas le chiffre de 200 à 700 lires, suivant différentes catégories de communes. Les propriétaires de ces maisons ne doivent pas être propriétaires d'autres bâtiments imposés à plus de 20 francs par an ni avoir un revenu maximum, variable suivant la population des communes, de 1.000 à 2.000 francs pour les personnes sans famille et de 1.300 à 3.500 francs pour les personnes avec famille.

Les faveurs accordées consistent en une série de dégrèvements d'impôts indirects en faveur des Sociétés coopératives de construction : réduction de 75 p. 100 des droits relatifs aux actes intéressant leur existence et sur les taxes et autres droits concernant leurs opérations, sur les taxes hypothécaires et d'enregistrement, etc. En outre les maisons populaires jouissent de l'exemption de l'impôt foncier pendant cinq ans et cette exemption a même été étendue à dix années pour la ville de Rome (loi du 8 juillet 1904).

La loi de 1903 interdit encore aux communes et aux provinces de grever pendant cinq ans les nouvelles maisons populaires par des impôts additionnels ; elle

facilite aux municipalités l'expropriation des terrains nécessaires à l'assainissement. La loi de 1904 permet enfin au gouvernement d'autoriser les communes où le besoin de nouvelles maisons se fait sentir à imposer une taxe sur les aires habitables qui n'excède pas 1 p. 100 de leur valeur.

Mais les dispositions les plus importantes de la loi de 1903 sont celles qui donnent aux communes le droit d'entreprendre la construction directe en vue de la location.

Quand le besoin est reconnu de pourvoir de logement les classes les moins aisées, et là où font défaut les Sociétés visées par la loi ou les institutions prévues par elle, *ou bien si leur action est insuffisante*, les communes sont autorisées à entreprendre la construction d'habitations ouvrières, mais seulement pour les donner en location, en se conformant aux lois en vigueur et à toutes les mesures qui régissent l'entreprise des services publics par les municipalités.

Les communes sont aussi autorisées, sous ces restrictions, à entreprendre la construction d'hôtels populaires à louer pour habitation journalière, et de dortoirs publics gratuits.

Les maisons ouvrières ne peuvent être louées à des familles ayant un revenu total supérieur à 1.500 lires, ou à 300 lires par membre de la famille, en tenant compte des classifications indiquées par la loi.

Les payements correspondant aux intérêts et aux amortissements des prêts contractés par les communes pour ces travaux doivent être couverts par une délégation sur le produit des surtaxes et, en cas d'insuffi-

sance de celles-ci, sur les autres contributions communales.

La délibération du Conseil, approuvée par l'autorité compétente, doit être accompagnée de la preuve de l'existence des conditions de fait qui l'ont déterminée, ainsi que du plan technique et financier de l'opération, et de l'existence des moyens nécessaires pour la réaliser.

Dans le calcul des loyers, on doit tenir compte de l'intérêt du capital engagé, de tous les frais d'administration, de réparation et d'entretien ordinaire et extraordinaire, des impôts, surtaxes et taxes générales et locales, des charges qui résultent des règlements locaux, des frais d'assurance contre l'incendie et des pertes éventuelles sur les loyers.

Toutes les délibérations du conseil municipal doivent être adoptées au *quorum* des deux tiers au moins des conseillers municipaux, et d'après les règles prescrites par la loi communale et provinciale.

La taxe d'enregistrement pour l'achat par les communes des terrains destinés aux constructions d'habitations ouvrières est réduite au quart. Si ces terrains étaient ensuite affectés à d'autres fins que celles établies par la loi, où demeuraient utilisés pendant une période de cinq années à dater de l'achat, le montant intégral de la taxe devrait être exigé.

Les communes où il est reconnu nécessaire d'assainir des quartiers insalubres ou de pourvoir au manque de logements et de maisons ouvrières, doivent dresser les plans respectifs d'assainissement et d'agrandissement, suivant les règles de la loi du 25 juin 1865 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour l'exécution du plan d'agrandissement, les communes qui n'ont pas de terrains disponibles sont autorisées à se prévaloir de l'article 22 de la loi précitée, en demandant l'expropriation des terrains compris dans ledit plan.

Les terrains à bâtir provenant de l'expropriation peuvent être vendus ou cédés provisoirement, même à des particuliers.

La plus-value qui se produirait au moment de la vente ou à la fin des concession temporaires faites à qui que ce soit, est attribuée au fonds spécial institué par la commune pour pourvoir aux habitations ouvrières et aux travaux communaux présentant un caractère hygiénique.

Quelques villes italiennes se sont décidées à la construction et à l'administration directe des maisons populaires. Ce sont : Milan, qui a approuvé la somme de 4 millions pour la municipalisation des habitations populaires; Este qui depuis 1902 alloue une annuité pour constituer un fonds qui s'élève maintenant à 5.100 francs et est destiné à construire des habitations ouvrières ; Gênes qui a décidé au commencement de 1905 la construction d'un hôtel populaire.

Les communes cependant ont jusqu'ici adopté de préférence un autre système : elles ont suscité la constitution de personnes morales spéciales et les ont dotées des capitaux nécessaires à la construction d'habitations ouvrières. C'est ainsi qu'a été créé l'Institut pour les maisons populaires à Rome ; Florence est en train de l'imiter. A Venise le Conseil municipal, d'accord avec la Caisse d'épargne, a entrepris la construction de

nombreuses maisons ouvrières. L'administration en est confiée à une commission spéciale présidée par le maire et formée de six membres choisis moitié par le Conseil municipal, moitié par la Caisse d'épargne. L'entreprise a un budget distinct de celui de la commune et les bénéfices sont capitalisés et employés à la construction de nouvelles maisons. Il n'y a pas actuellement moins de 297 appartements dont la construction est achevée et qui permettent de loger 1.551 personnes; la dépense totale a été de 1.259.939 francs. La commune a encore acheté un autre terrain de 915.000 mètres carrés environ.

En dehors de l'action des communes prévue par la législation italienne, nous devons encore mentionner les dispositions autorisant les Instituts de crédit et d'assurances à faire des prêts aux Sociétés de construction. Cette faculté est reconnue aux Instituts suivants : les Caisses d'épargne ordinaires, les banques populaires, les Instituts ordinaires de crédit et coopératifs, les Monts de piété, les œuvres publiques de bienfaisance, les personnes morales légalement reconnues, les compagnies d'assurances, la Caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers et les Instituts de crédit foncier. Plusieurs Caisses d'épargne ont déjà manifesté l'intention de répondre au vœu du législateur et se sont fait les promotrices des Sociétés de construction avec promesse d'assistance indispensable.

Les dispositions actuelles de cette législation sont trop récentes pour qu'on puisse en apprécier les effets, mais il semble bien qu'elles ont été établies dans des conditions permettant de les considérer comme devant

grandement aider dans ce pays à la solution du problème des habitations à bon marché.

LÉGISLATION BELGE[1]

De très bonne heure, le législateur est intervenu en Belgique pour faciliter le développement des habitations ouvrières. Dès 1862, une première loi facilitait le payement des droits d'enregistrement et de transcription d'immeubles aux Sociétés d'habitations ouvrières, et les ventes des immeubles construits par elles aux ouvriers. En 1867, une autre loi autorisait le gouvernement à confier l'anonymat aux Sociétés d'habitations ouvrières et réduisait le droit de timbre sur les actions et obligations. En 1871 et en 1872, deux nouvelles lois maintenaient en faveur des habitations ouvrières l'exemption temporaire de l'impôt foncier supprimée pour les autres habitations, et favorisaient l'institution de Sociétés coopératives.

Toutes ces mesures avaient déjà provoqué, antérieurement à 1889, la création d'un certain nombre de Sociétés qui avaient consacré environ 8 millions à l'achat de terrains et à la construction d'habitations ouvrières. Les administrations charitables de leur côté, soit par des participations aux efforts des Sociétés, soit par contribution directe, avaient consacré environ 3 millions au même but.

La législation belge des habitations ouvrières est actuellement contenue dans la loi du 9 août 1889, mo-

1. Consulter le rapport présenté par M. O. Velghe, directeur au ministère de l'agriculture, à Bruxelles, au Congrès de Liège de 1905 : nous lui empruntons la plupart des renseignements donnés ici.

difiée et complétée par toute une série de lois subséquentes. Citons notamment celle du 30 juillet 1892, relative aux Sociétés de crédit — la loi du 18 juillet 1893 concernant la contribution personnelle — celle du 20 novembre 1896 qui étend les droits successoraux du conjoint survivant — celle du 16 mai 1900, qui apporte des modifications au régime successoral des petits héritages — et enfin la loi du 15 mai 1905, qui modifie les droits d'enregistrement sur les actes de partage.

Cette législation est celle qui se rapproche le plus de la nôtre qui s'en est d'ailleurs largement inspirée.

Nos comités locaux, en effet, sont imités des comités de patronage institués en Belgique dans chaque arrondissement administratif, en vue de favoriser notamment la location d'habitations ouvrières salubres et leur vente aux ouvriers.

Comme notre loi de 1906 la législation belge accorde aux habitations ouvrières une série d'exonérations fiscales destinées à encourager les constructeurs. Ainsi les ouvriers sont exempts de la contribution personnelle et des taxes provinciales et communales analogues, lorsque la valeur cadastrale de leur logement ne dépasse pas un chiffre déterminé. En 1904, 164.387 habitations ont été exonérées de la contribution personnelle et ont ainsi bénéficié d'une exemption de 1.740.270 francs. D'après M. O. Velghe, plus de la dixième partie de la population du royaume bénéficie des faveurs des lois de 1889 et de 1893 [1].

Encore faut-il remarquer qu'il ne s'agit ici que des

1. Rapport au Congrès de Liège, p. 5.

exonérations d'impôts perçus au profit de l'État. Mais la loi dispense les ouvriers du paiement des centimes additionnels à la contribution personnelle perçus au profit des provinces et des communes et interdit à ces pouvoirs de les frapper de toute taxe analogue ; or le montant de ces impositions spéciales est égal à celui des impôts d'État. Au total, l'exonération des impôts directs atteint environ 3 millions par an, en moyenne 20 francs par ménage ouvrier.

La loi belge accorde encore diverses exonérations d'impôts indirects destinés à faciliter la constitution et le fonctionnement des Sociétés d'habitations ouvrières : exemption à peu près complète des droits de timbre, d'enregistrement et de greffe, sauf en ce qui concerne les actes assujettis aux tarifs proportionnels ; — réductions de moitié environ des droits d'enregistrement et de transcription sur les actes de vente, d'adjudication, de prêts et d'ouverture de crédit aux Sociétés et aux administrations publiques qui construisent des habitations ouvrières ainsi qu'aux ouvriers qui acquièrent une maison à leur usage. Le montant des réductions de droits d'enregistrement et de transcription, relatifs aux ventes d'habitations ouvrières et aux actes de prêts, consenties en vertu de la législation spéciale de ces habitations, a atteint, de 1890 à 1903, environ 88 millions.

Nous retrouvons aussi en Belgique les facilités de crédit accordées aux constructeurs d'habitations à bon marché. Les bureaux de bienfaisance et les hospices ont en effet la faculté de consacrer une partie de leur patrimoine à la construction d'habitations ouvrières. Un certain nombre de ces administrations ont construit

depuis 1889 environ 367 maisons d'une valeur totale de 1.079.000 francs, d'autres ont souscrit des actions des Sociétés d'habitations ouvrières pour un chiffre qui n'est pas inférieur à 900.000 francs.

Mais il faut insister surtout sur le rôle qu'a joué la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique, à laquelle notre Caisse des dépôts a emprunté, comme nous l'avons vu, la plupart des règles qu'elle se propose de suivre désormais.

La Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique avait, au 31 décembre 1904, consenti à 124 Sociétés de crédit des prêts s'élevant à 59.777.929 fr. 48, et 2.391.813 fr. 61 à 37 Sociétés immobilières, soit au total 62.169.743 fr. 09.

Au point de vue du taux d'intérêt des avances consenties, le montant total des sommes avancées se subdivise comme suit :

28.048.524,40	prêtés à	2 1/2	p. 100;
32 617.932,50	—	3	—
1.503.296,11	—	3 1/4	—

Le nombre total des prêts était de 26.615, dont 21.100 avec assurance. La Caisse a consenti ces prêts en vertu de l'article 5 de la loi du 9 août 1889, qui l'autorise « à employer une partie de ses fonds disponibles en prêts faits en faveur de la construction ou de l'achat de maisons ouvrières, après avoir, au préalable, demandé l'avis du Comité de patronage. Ces prêts sont assimilés suivant leur forme et leur. durée, aux placements provisoires et aux placements définitifs de la Caisse ». D'après l'article 6, c'est le Conseil général de la Caisse

qui détermine le taux et les conditions du prêt, sauf approbation du ministre des finances. Remarquons en passant l'absence de limitation du montant légal des prêts ; la quote part des revenus à engager est aussi moins parcimonieuse que chez nous ; la nécessité de l'approbation ministérielle est le correctif nécessaire, mais suffisant, de cette liberté.

La Caisse prête à 3 p. 100 aux Sociétés de construction et à 2 1/2 p. 100 aux Sociétés de crédit, jusqu'à concurrence : 1° de la moitié du capital souscrit et non versé ; 2° de la valeur des immeubles. Moyennant le versement de 10.000 francs, sur un capital souscrit de 100.000 francs, une Société de construction peut obtenir, par acomptes successifs, une avance totale de 100.000 francs au fur et à mesure de l'achèvement des immeubles. Pour une Société de crédit ayant également versé 10.000 francs sur un capital souscrit de 100.000 francs, l'avance, grâce au versement préalable de l'ouvrier, peut s'élever à 155.000 francs, c'est-à-dire 15 fois et demi le capital versé par les actionnaires.

La Caisse a organisé un service d'inspection des Sociétés agréées. Il résulte, des rapports fournis par ce service, qu'à de rares exceptions près, les Sociétés qui ont été inspectées ne laissent rien à désirer au point de vue de la comptabilité. Celle-ci est généralement tenue d'une façon irréprochable et les actes passés attestent un soin minutieux dans leur rédaction et dans la recherche des documents hypothécaires qui s'y rapportent [1].

1. *Compte rendu des opérations et de la situation de la Caisse générale d'épargne et de retraites de Belgique, année* 1904, p. 41.

Dès 1892, la Caisse avait décidé que le taux réduit d'intérêt de 2 1/2 p. 100 ne serait appliqué aux Sociétés que lorsque la moitié au moins de leurs opérations de prêts serait couverte par des assurances mixtes pour un montant dépassant la moitié du total de l'hypothèque ; elle estimait que les avantages de l'assurance mixte étaient tels, tant pour la famille du débiteur que pour la Société prêteuse, qu'il convenait d'en faire une condition du prêt. Elle a adopté récemment une nouvelle combinaison d'assurance très avantageuse et qui aura pour conséquence de mettre à la disposition des Sociétés de crédit les sommes provenant de l'amortissement progressif des prêts et, par conséquent, de diminuer d'autant les avances à solliciter de la Caisse d'épargne [1].

Les avances si considérables faites par la Caisse sont garanties par les capitaux souscrits et non versés par des hypothèques, des dépôts en compte courant, des dépôts sur livrets d'épargne, et aussi par des soldes en caisse dans les Sociétés et par la valeur des polices d'assurances.

L'administration de la Caisse a reconnu par l'expérience que la garantie hypothécaire sur les petites habitations à loyer faible présente beaucoup moins de risques que celle des grands logements, et que l'engagement de l'ouvrier ou de l'employé, doublé par la garantie de la Société intermédiaire, suffirait amplement pour lui assurer toute sécurité.

1. Voir la brochure de F. Hankar sur *Un nouveau système de remboursement des prêts consentis par les Sociétés d'habitations ouvrières*, Bruxelles, 1904.

La législation belge ne semble pas exclure la construction directe par les provinces et les communes. On ne peut citer cependant jusqu'ici que deux exemples de construction directe : celui des communes de Waterloo qui s'est bornée à construire deux maisons, et celui de Saint-Gilles qui a édifié récemment plusieurs grandes habitations collectives et un certain nombre de maisons individuelles.

Cette intervention cependant, malgré les sommes relativement considérables consacrées jusqu'à ce jour à l'habitation ouvrière et que M. O. Velghe, évalue à environ 170 millions, peut paraître désirable. La loi belge en effet, comme la loi française, vise surtout à propager l'acquisition de la propriété par l'ouvrier et, pas plus chez nos voisins que chez nous, les efforts dirigés dans ce sens ne peuvent être suffisants pour remédier à l'insalubrité et au surpeuplement qui existe dans beaucoup de localités. Il y a certainement eu des progrès réalisés puisque le nombre d'habitants par 100 maisons est descendu de 520 qu'il était en 1880 à 506 en 1890, et à 503 en 1900, mais lorsqu'on envisage séparément les communes d'après l'importance de leur population, on constate que dans toutes celles qui comptent plus de 10.000 habitants, il y a un accroissement très notable de nombre des ménages par rapport au nombre des maisons et « l'on ne peut contester, écrit M. Velghe, que malgré l'admirable accroissement de l'œuvre des habitations ouvrières en notre pays, l'action des Sociétés, venant s'ajouter à celle de l'industrie privée,

1. Rapport au Congrès de Liège, p. 12.

n'ait encore été insuffisante pour parer à la pénurie des logements dans les grands centres »[1].

L'intervention des pouvoirs publics en Belgique apparaît donc comme nécessaire ; elle l'est d'autant plus que jusqu'à ce jour les constructeurs d'habitations à bon marché ont surtout travaillé en vue d'une élite d'ouvriers, sans se préoccuper du sort des classes les plus nécessiteuses qui sont justement celles qui souffrent le plus de l'insalubrité et de l'encombrement du logement. En Belgique comme en France, cette intervention est commandée par l'obligation qui leur incombe de sauvegarder la santé et la moralité publiques.

PAYS DIVERS

SUISSE. — La plupart des villes suisses : Bâle, Lausanne, Berne, Zurich, Wintherthur, Saint-Gall, Lucerne, Vevey, ont procédé dès 1889 à des enquêtes qui ont démontré la nécessité d'améliorer les logements ouvriers et ont servi de bases à des législations sévères en matière de salubrité des habitations.

En 1898, le canton de Vaud établissait un règlement sur la police et l'hygiène des constructions donnant aux autorités communales des pouvoirs étendus. Il obligeait notamment les municipalités à faire procéder à des inspections périodiques des bâtiments et reconnaissait le droit aux autorités de faire évacuer les logements insalubres ; en outre la désinfection est obligatoire pour tous les logements ayant été occupés par un

1. Rapport au Congrès de Liège, p. 19.

tuberculeux ou lorsque se déclare une maladie contagieuse.

La loi bâloise du 5 avril 1900 s'inspire des mêmes principes et institue une commission d'inspection des logements.

Les villes suisses ne sont pas d'ailleurs restées inactives. Genève a décidé en effet de consacrer un million et demi à des constructions ouvrières : aucune décision n'a été prise concernant le mode d'emploi, mais on peut prévoir que la construction directe sera définitivement adoptée. La ville de Lausanne a construit déjà des maisons pour 24 ménages. En 1890, la ville de Berne avait commencé l'édification de 86 maisons ouvrières ; elle en possède actuellement 112. Deux Sociétés coopératives enfin, la « Maison ouvrière » à Lausanne et le « Foyer » de Chauds-de-Fonds sont appelées à accomplir une œuvre des plus intéressantes.

En Autriche, la loi du 9 février 1892 accorde des exemptions d'impôts pendant vingt-quatre années aux propriétaires des habitations à bon marché ; mais son effet est limité aux habitations construites par les communes pour leurs ouvriers et par les associations ouvrières pour leurs adhérents, qui répondent en outre à certaines conditions de salubrité explicitement déterminées. L'exemption d'impôts consentie par l'État ne doit avoir d'effets que si la Diète provinciale renonce également à percevoir la quote-part de ces impôts devant revenir à la province. Une loi du 8 juillet 1902 interdit la vente des boissons spiritueuses dans les mai-

sons qui bénéficient des avantages accordés aux maisons ouvrières.

Remarquons que la municipalité de Vienne avait construit à titre d'essai 4 maisons comprenant 96 logements.

Aux États-Unis[1], des enquêtes faites par le département du travail, le bureau de statistique du Massachusets et pour New-York par le comité de 1894 firent un tel tableau de l'encombrement et de l'insalubrité dans les principales villes, que de tous côtés des mesures législatives furent prises pour y remédier. A New-York où la situation était particulièrement effrayante les pouvoirs des fonctionnaires du bureau municipal de la santé publique furent augmentés, un « code sanitaire » fut rédigé et l'on organisa un corps d'inspecteurs sanitaires chargés de signaler les habitations malsaines ou surpeuplées à détruire. Parmi les lois les plus importantes, il faut signaler celle qui donne au département de la santé publique le pouvoir de condamner à la destruction les maisons défectueuses au point de vue de l'hygiène.

En même temps, pour faciliter aux villes intéressées l'expropriation pour cause d'assainissement, d'importantes lois furent votées par le parlement de l'État de New-York, autorisant la ville de New-York à dépenser une somme de 25 millions de francs pour l'expropriation des quartiers encombrés et la construction des petits parcs dans les parties encombrées de la ville.

1. Voy. *The Housing of the working classes*, par W. P. Willoougby.

A Philadelphie, à Chicago, Boston, Brooklyn, Washington des mesures analogues ont été prises.

Toutefois si les villes se sont efforcées de supprimer les foyers de contagion créés par le surpeuplement et la mauvaise hygiène des maisons, elle ne se sont pas directement préoccupées de la construction de maisons pour les classes ouvrières. Les constructions ont été partout l'œuvre des coopératives de crédit et de construction qui ont obtenu des résultats remarquables. En 1893, il n'y avait pas moins de 5.838 Sociétés de ce genre composées de 1.745.725 membres ; plus des deux cinquièmes avaient moins de cinq ans d'existence.

A côté des coopératives d'ouvriers se sont fondées certaines Sociétés à caractère à la fois philanthropique et commercial qui, tout en retirant des capitaux engagés une suffisante rémunération, ont comme but final l'amélioration de l'habitation des ouvriers. Elles se proposent de venir en aide aux classes les plus pauvres des travailleurs qui ne peuvent, par leur seul effort, acquérir la propriété ou la jouissance d'habitations saines. Elles y ont admirablement réussi et leur œuvre quoique récente est déjà très considérable.

En Danemark, des exemptions d'impôts et de taxes communales ont été accordées par les lois des 16 février 1866 et 16 avril 1873 aux petits logements. Sont considérés comme tels les logements qui à Copenhague ne dépassent pas 31 mètres carrés et en province les maisons évaluées pour l'assurance moins de 1.950 francs à la ville et de 1.400 francs à la campagne. Les mêmes avantages sont étendus aux associations qui construi-

sent des habitations à bon marché pourvu que l'intérêt des capitaux n'excède pas 4 p. 100. Une loi du 28 février 1898 a autorisé le ministre des finances à consentir sur les fonds du Trésor jusqu'en 1907 et dans les limites d'un maximum global de 2.800.000 francs des prêts à 4 p. 100, amortissement compris, aux communes et aux Sociétés qui construiraient des habitations ouvrières bonnes et salubres, sous condition que l'excédent possible fût employé à l'avancement de l'œuvre. Le maximum de 2.800.000 francs a été ultérieurement porté à 5.600.000 francs.

Certaines communes ont en outre consenti à diverses Sociétés d'habitations à bon marché de fortes réductions sur les taxes relatives à la viabilité qui leur incombaient.

Pays-bas. — C'est seulement en 1901 qu'une loi sur le logement (Woningwet) a consacré l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitations ouvrières. Jusqu'à cette époque cependant, et même depuis 1850, les Sociétés particulières et les communes n'étaient pas complètement restées inactives. C'est ainsi, par exemple, qu'à Amsterdam, une Société avait pu faire construire avec le concours de la ville plus de 700 habitations; les villes d'Arnhem et de Leyde étaient entrées dans la même voie. La loi de 1901 autorise les Conseils communaux à exproprier, soit au nom de Sociétés agréées, soit au nom de la commune, les quartiers ou maisons insalubres. Par l'intermédiaire de la commune, une Société agréée peut obtenir des avances de l'État pour la construction des habitations ouvrières : l'amortissement de ces avances doit être fait en cinquante ans. En

cas de pertes au cours de l'exploitation, la commune et l'État pourraient accorder des subsides permettant de les couvrir. Les avances ou les subventions sont accordées sur le rapport d'un Conseil spécial institué par le gouvernement. La loi autorise même les communes à acheter des terrains pour les transférer ensuite aux Sociétés agréées et aussi à construire elles-mêmes des habitations. Il faut remarquer cependant que l'intention du législateur est que les communes n'agiront qu'en cas de besoin, les Sociétés agréées étant appelées en premier lieu à apporter le remède au surpeuplement et à l'insalubrité[1].

La législation n'a pas encore donné jusqu'ici grands résultats. Quelques Sociétés cependant ont été agréées notamment à Amsterdam, la Haye et Leyde ; d'autre part les villes de Francker et d'Idam ont reçu de l'État des subventions s'élevant respectivement à 30.000 et à 16.000 florins pour la construction directe d'habitations salubres et à bon marché.

Au Brésil[2], le gouvernement est autorisé à exempter de l'impôt foncier pendant vingt ans, les maisons ouvrières répondant à certaines conditions de salubrité. L'exonération de l'impôt de transmission est également accordée dans certains cas. Le gouvernement peut con-

1. En 1903, la statistique des logements publiée, établissait qu'aux Pays-Bas sur une population de 5.104.137 habitants, 1.172.014 personnes ont une habitation n'ayant qu'une seule pièce. Le nombre de ces habitations à une seule pièce s'élève à 607.937, dont 1.421 ne sont pas en communication directe avec le plein air (Congrès de Liège, 1905. Rapport de M. Kruseman, p. 5).

2. Rapport de M. Vieira Monteiro au Congrès des habitations à bon marché de Bruxelles (1897).

céder pendant vingt ans des terrains de l'État pour y construire des maisons ouvrières; à l'expiration de la concession, le constructeur a un droit de préférence pour la location à long bail, aux prix et conditions ordinaires.

En Suède et en Norvège, les villes ont le droit de construire des maisons destinées à servir de logement soit à leurs employés, soit aux ouvriers en général. Ainsi la ville de Christiania a fait construire plusieurs groupes d'habitations ouvrières et a créé un service d'inspection des maisons ouvrières. De même la ville de Stockholm a construit un certain nombre de maisons pour loger ses ouvriers et ses employés.

Le gouvernement en outre consent des prêts aux travailleurs qui désirent acquérir une petite propriété ; ces prêts sont accordés avec des primes d'assurances sur la vie.

CHAPITRE VIII

LES MODES D'ACTION DES COMMUNES. — LES MOYENS A EMPLOYER

Nous avons établi la nécessité et la légitimité de l'intervention des communes pour susciter le développement des habitations à bon marché. Cette intervention comporte, nous l'avons montré, non seulement la construction et l'exploitation de ces habitations, mais encore certaines formes de concours que les communes peuvent prêter aux particuliers ou aux Sociétés qui viendront les aider dans leur tâche. Nous avons maintenant à examiner suivant quels modes les municipalités devront intervenir pour remédier le plus efficacement à l'insalubrité et au surpeuplement — et aussi par quels moyens, en dehors de la construction directe, elles pourront utilement venir en aide aux constructeurs d'habitations à bon marché.

§. — Modes d'action

Les modes suivant lesquels les villes peuvent intervenir pour remédier à l'insalubrité et au surpeuplement seront naturellement déterminés par les nécessités locales. On peut cependant les classer d'une façon générale sous deux chefs différents :

1° L'amélioration des maisons existantes et la destruction des quartiers insalubres;

2° La construction d'immeubles à l'intérieur des villes.

1. Il existe dans bon nombre de villes, un certain nombre d'immeubles anciens, construits solidement, mais en dehors des règles d'hygiène élémentaire, et qu'il serait possible d'assainir, sans avoir à procéder à la démolition totale.

Miss Octavia Hill, en Angleterre, s'est occupée depuis longtemps d'entreprises de cette sorte, et elle a réussi à donner par ce moyen à un grand nombre d'ouvriers une habitation convenable pour des prix égaux, sinon inférieurs, à ceux qu'on exigeait d'eux comme loyer de leurs taudis.

De même l'article 5 de la Société des cités ouvrières de Barnem a trait à « l'achat et à l'appropriation des bâtiments ». A Liège, la Société des maisons ouvrières s'occupe de travaux de ce genre.

A Paris, la Société de bienfaisance se propose aussi de réaliser par ce moyen l'assainissement de certains quartiers.

Ce mode d'assainissement des logements ouvriers peut en effet amener de bons résultats, mais il faut reconnaître que les travaux à entreprendre coûtent cher.

On n'arriverait d'ailleurs par ce moyen à combattre l'insalubrité que de façon très restreinte. En somme, on peut estimer avec les congressistes de 1900 « qu'il est préférable de construire des maisons neuves à moins que l'état des locaux ne se présente d'une façon particulièrement favorable à la transformation et à l'amé-

lioration des vieux logements ». Ces conditions favorables, les conseils locaux les apprécieront.

Dans beaucoup de villes, d'ailleurs, les cas d'insalubrité ne sont pas isolés et l'on y trouve des quartiers tout entiers, parfois assez étendus, qui sont malsains et dont la suppression s'impose.

A Paris, par exemple, on a pu constater que dans certains îlots la mortalité durant les dix dernières années était supérieure de 3,30 p. 100 à celle de la ville qui est de 4,45 p. 100.

En présence des situations de ce genre, une modification radicale des logements dans les quartiers contaminés s'impose ; les applications des mesures d'hygiène ne seraient qu'un palliatif insuffisant. Cette modification ne sera obtenue qu'au moyen de grandes opérations d'ensemble, dont l'initiative et la direction appartiendront naturellement aux municipalités [1].

On conçoit dès lors que l'expropriation en masse de tous les quartiers insalubres est impossible. Ce n'est que par étapes et en tenant compte des nécessités budgédaires que le travail d'amélioration pourra être obtenu ; c'est par un travail d'ensemble méthodique et bien compris, par l'adoption d'une véritable politique d'assainissement poursuivie avec ténacité, que les muni-

1. En Angleterre, grâce à une organisation toute spéciale de la propriété, les pouvoirs publics ont une action directe et immédiate sur l'assainissement des grandes villes.

En voici un exemple rapporté par le professeur Brouardel.

« Londres, dit-il, appartient à treize propriétaires, dont l'un possède les trois quarts de la ville : « Voici un quartier insalubre, il faudra le raser » lui dit-on. « C'est bien » répond-il. Non seulement en pareil cas il n'a pas droit à l'indemnité, mais il est obligé par la loi de reconstruire ce quartier d'après un modèle déterminé, et recevoir dans ce nouveau quartier la moitié des habitants pauvres qui y logeaient auparavant. »

cipalités pourront accélérer la reconstitution des quartiers malsains ne répondant pas aux exigences de l'hygiène moderne.

Cependant les efforts faits par elles pour être réellement efficaces devraient avoir une base rationnelle, scientifique : elle leur sera fournie par la création d'un *casier sanitaire des maisons* tel qu'il en existe à Paris et dans quelques villes de France et de l'étranger[1].

Le « casier sanitaire » à proprement parler est la réunion de tous les renseignements susceptibles de permettre d'établir la valeur de chaque maison d'une agglomération donnée au point de vue de l'hygiène publique.

A Paris chaque maison possède son dossier dans lequel on trouve avec l'indication du nombre d'habitants, un plan par terre au dix millième, indiquant les fosses, les puits, puisards, fontaines, etc... une description de l'immeuble ; le nombre des décès survenus chaque année dans les maisons par suite de maladies transmissibles ; les désinfections opérées, leurs dates et leurs causes, enfin l'indication des travaux prescrits par le bureau d'hygiène, et la suite donnée à ces prescriptions.

Partout où existera une organisation de ce genre, les municipalités non seulement pourront dépister les foyers dangereux d'infection, mais aussi seront à même d'établir une sorte de classement entre les quartiers malsains, et sauront ainsi où porter leurs efforts.

1. Les villes du Havre, Saint-Etienne, Amiens, Nice, Paris, Nancy, Orléans, ont un casier sanitaire.

A l'étranger on peut citer ceux de Bruxelles, Berlin, Moscou.

La loi de 1902 sur la santé publique cependant ne parle pas de casiers sanitaires; leur création est donc facultative pour les communes; les services qu'ils sont appelés à rendre devraient les faire adopter par toutes les villes importantes.

Les villes qui entreprendront de détruire leurs vieux quartiers devront considérer comme nécessaire d'assurer des logements nouveaux et établis dans de bonnes conditions hygiéniques à la portée de la population qui a été déplacée et de faire en sorte que le relogement ait lieu dans le même quartier ou dans des quartiers avoisinants. En principe, une maison ne doit être démolie que lorsqu'une autre maison a été construite, destinée à recevoir ses habitants dans des conditions à peu près semblables de prix et des conditions meilleures d'hygiène. Agir autrement serait s'arrêter à mi-chemin dans l'œuvre de prévoyance et de salubrité et, sous prétexte d'assainissement, reconstituer plus loin des foyers de surpopulation. La législation anglaise, comme nous avons eu l'occasion de le montrer, s'est efforcée d'éviter cet écueil.

Mais à propos des maisons construites par les municipalités, une question intéressante se pose, celle de savoir comment se prémunir contre les causes d'insalubrité produites par suite du défaut d'entretien des maisons ou de la manière dont elles sont habitées.

Car il est trop souvent vrai, hélas ! que les ménages d'ouvriers ont tout à apprendre au point de vue de l'hygiène, peut-être surtout les femmes à qui incombe la charge de l'entretien du logement. La proportion des

ménages mal tenus (désordre et malpropreté) est de 42 p. 100 sur l'ensemble des logements qui ont été soumis à une enquête de l'Office central des œuvres de bienfaisance ; dans 67 p. 100 de ces logements le séchage du linge est pratiqué à l'intérieur des pièces[1].

Pour que l'habitation à bon marché soit réellement d'un secours efficace dans la prophylaxie des maladies contagieuses et notamment de la tuberculose, il faudrait faire cette éducation, il faudrait montrer à ceux qui l'habitent comment l'alcoolisme, l'alimentation défectueuse, une hygiène mauvaise, particulièrement dans les soins à donner aux enfants, sont les grands facteurs de la maladie. Des efforts isolés, mais très intéressants, ont été faits dans ce sens ; on ne saurait trop les encourager.

Mais les communes devront-elles aller jusqu'à établir une sorte de police à l'intérieur des maisons pour s'assurer qu'elles sont habitées dans les conditions d'hygiène voulues ?

Cette question délicate a été étudiée au Congrès des habitations à bon marché de 1900 dans un rapport de M. Pierre-Edouard Weber. Il faut, d'une part, s'efforcer de maintenir la maison dans les meilleures conditions de salubrité possibles, d'autre part laisser chez eux aux locataires le maximum de liberté. Il y aurait peut-être lieu de distinguer entre les parties communes de la maison et les logements proprement dits; pour

1. *Réforme sociale* du 16 octobre 1905, p. 574. Sans doute, ces inconvénients s'expliquent par l'impossibilité où se trouve la ménagère d'entretenir convenablement un logement trop étroit, forcément encombré, mais aussi ils proviennent pour beaucoup du manque d'éducation hygiénique.

les premières, il n'y aurait rien de vexatoire à imposer l'application d'un règlement de location interdisant, par exemple, de rien déposer dans les cours, escaliers, corridors, paliers, vestibules, passages de caves, de faire des nettoyages dans les escaliers et corridors, de rien jeter par les fenêtres.

Mais, pour l'intérieur des logements, il est indispensable d'agir avec une extrême prudence dans l'application des mesures de salubrité. Il faut avant tout que le locataire se sente maître chez lui : autrement les habitations à bon marché seront désertées des travailleurs. Nous n'ignorons pas que cette extrême liberté a des inconvénients, inconvénients tels que les municipalités allemandes n'ont pas hésité à créer un service d'inspection des logements et qu'elles agissent directement sur les locataires en les obligeant à les habiter de façon à ne pas créer des sources d'insalubrité. De même, aux États-Unis, le législateur intervient également, et il ne craint pas d'envoyer ses inspecteurs dans l'intérieur des ménages pour faire observer les lois de l'hygiène.

Mais on aurait vite fait, en France, de qualifier, à tort ou à raison, d'inquisition et de vexations une telle manière de procéder : c'est un fait dont il faut tenir compte. Donc, nous serions d'avis, pour assurer la salubrité à l'intérieur des maisons, d'avoir principalement recours au droit commun. Le règlement sanitaire et les lois de police appliquées convenablement seront déjà une garantie contre les abus de locataires peu soigneux ou malveillants, et, d'autre part, l'article 1754 du Code civil les mettra en garde contre des réclama-

tions possibles de dommages-intérêts des propriétaires en cas de dégradations.

Le droit, commun, cependant, admet la sous-location. Il nous paraît que la faculté de sous-louer doit être rejetée en matière d'habitations à bon marché. Le Congrès de 1900 a d'ailleurs voté une résolution très nette en ce sens : « Parmi les interdictions, dit le texte, la seule indispensable est celle des sous-locations partielles ou totales. » Cela se conçoit. Le propriétaire de maisons à bon marché, ville, société ou particulier, s'exposerait à voir son œuvre compromise s'il les tolérait.

« D'abord, il loue le plus souvent *intuitu personæ*, sans s'adresser spécialement à telle ou telle catégorie de personnes ; il a le droit de désirer n'avoir que des locataires qu'il juge dignes d'intérêt. Ensuite et surtout il faut éviter la spéculation qui ne manquerait pas de se produire ; l'appartement loué bon marché au locataire principal serait sous-loué à un prix élevé ; le but proposé ne serait pas atteint.

« De même, il faut interdire les sous-locations partielles, qui ramèneraient le mal qu'il s'agit de combattre, à savoir le surpeuplement, l'entassement d'un grand nombre d'individus dans deux ou trois pièces[1]. »

2° Les maisons à entreprendre ou à encourager par les villes seront de deux sortes : elles comprendront des immeubles ordinaires et des hôtels meublés.

1. *Congrès de* 1900, Rapport de M. P. E. Weber.

a. On a souvent critiqué ces grandes maisons ressemblant à des casernes, à l'aspect triste et lourd, où sont logés dans des conditions de bon marché véritable des quantités invraisemblables de familles ouvrières. En Angleterre, elles ont pris une extension considérable et les « blocs » y ont été construits en grand nombre. En France, ces constructions n'auraient aucun succès et on le vit bien lorsque Napoléon III fit établir sur ce modèle sa fameuse « cité Rochechouart » que les ouvriers refusèrent d'habiter.

Nous nous félicitons d'ailleurs de cet état d'esprit, car pour nous non seulement l'habitation du travailleur doit être salubre et à bon marché, mais encore elle ne doit pas se distinguer de l'habitation ordinaire : c'est une question de dignité, de susceptibilité à ménager. Elle ne doit pas non plus rester étrangère à tout embellissement artistique. Il est facile en somme de satisfaire à cette dernière obligation. Il n'y a pas contradiction entre ces deux termes : maisons artistiques, maisons à bon marché, et il est très possible de donner à l'habitation ouvrière un caractère esthétique sans en augmenter sensiblement le coût. La beauté d'une œuvre en effet n'a rien à voir avec la richesse de la matière et « on ne saurait trop rappeler que les lignes les plus simples, quand la proportion en est parfaite, sont souvent dans le mobilier comme dans l'architecture, les plus belles, que ce n'est pas le placage, la surcharge d'une ornementation inutile, qui font jamais la beauté d'une architecture ou d'un mobilier, mais au contraire qu'ils en font souvent la laideur, et qu'un meuble peu ouvragé est souvent par la seule propor-

tion la pureté de ses lignes, préférable à un meuble trop travaillé[1] ».

D'ailleurs, les communes auront souvent avantage pour arriver à ce résultat, à recourir à des concours entre architectes et entrepreneurs : c'est ainsi qu'a opéré la fondation Rotschild.

b. A côté des immeubles ordinaires, les villes et surtout les grandes villes devront encourager ou même pourvoir directement à leur création, les hôtels meublés, destinés à la population flottante, aux célibataires, aux travailleurs de passage attirés souvent par des travaux exceptionnels et que le chômage guette et atteint presque fatalement.

Examinons ce qu'il est possible de faire :

1° Pour les hommes vivant seuls ;

2° Pour les femmes vivant seules ;

3° Pour les ménages obligés d'occuper des logements meublés ou les veufs et veuves avec enfants.

1° *Hommes vivant seuls*. — C'est en Angleterre qu'il faut rechercher des exemples de ce qu'on peut faire pour assurer aux travailleurs qui appartiennent à cette catégorie un logement garni sain et agréable, dans des prix abordables.

Les premières tentatives de maisons collectives garnies ont été faites à Glasgow vers 1870. Elles furent construites par la municipalité, qui voulait ainsi démontrer qu'il était possible de fournir un logement décent,

1. J. Lahor. Les *habitations à bon marché et un art nouveau pour le peuple*. — Le 8 mai 1805 a été fondée une Société internationale d'art populaire et d'hygiène dont le but est de faire l'éducation esthétique de la foule en commençant par la maison et en la continuant partout.

propre et parfaitement salubre, au taux qu'on payait pour les vils taudis qui existaient alors. On a commencé par deux maisons, une pour hommes et une pour femmes, et cinq autres ont suivi. Elles logent ensemble 2.400 personnes environ par jour, au prix de 0 fr. 30 à 0 fr. 45 par tête [1].

Mais les entreprises les plus considérables dans cet ordre d'idées ont été faites par lord Rowton en 1893, d'abord par lui personnellement, puis, l'affaire prenant de l'extension, par une Compagnie, *Rowton houses limited*, dont il demeure le président.

Les Rowton abritent actuellement près de 3.500 locataires. Elles sont aujourd'hui au nombre de cinq, à King's cross, à Hammersmith, à Vaux-Hall, à Newington Butts, à White-Chapel.

Ce sont de vastes constructions pouvant abriter quelquefois plus de 800 personnes, et dont l'aménagement fait l'objet de l'admiration de tous ceux qui les ont visitées. Un grand souci de l'hygiène et le désir d'apporter au locataire le plus de confort possible a présidé à leur installation : pour six pence par nuit, l'hôte de passage s'assure, non pas d'un lit dans une chambrée, mais d'une véritable chambrette bien éclairée, bien aérée, avec un bon lit et des draps propres.

Chaque chambrette est séparée de sa voisine par une cloison à mi-hauteur, ce qui permet une meilleure aération des locaux.

Aussitôt entré dans l'établissement, ce qui n'exige d'ailleurs d'autre formalité que de payer à l'entrée ses

1. *Travaux du Congrès* de 1900, p. 218.

six pence, le locataire a à sa disposition, lavabos, salle de bains, fumoir, bibliothèque, placards pour serrer ses effets et dont il conserve la clef, etc.; il peut même, s'il le désire, prendre ses repas à des conditions exceptionnelles de bon marché ou, s'il le préfère, préparer lui-même son repas dans une cuisine mise à sa disposition.

Et non seulement tout dans ces établissements est disposé avec un souci extrême du confort, mais on s'est efforcé de leur donner un caractère attrayant. « Tout y est gai, pimpant et gracieux, écrit M. Baulez. Nous y avons trouvé une cinquantaine de clients, ouvriers sans travail probablement, les uns en chapeau haut de forme, la misère en habit noir peut-être; d'autres, revêtus de vêtements fatigués attestant bien la vraie misère. Tout ce monde mangeait, dormait, fumait, lisait, se lavait sans la moindre préoccupation des voisins et dans le plus grand silence. Très certainement, l'air de gaîté et de propreté qui règne dans cette maison est dû en grande partie à la brique blanche émaillée qui a été employée à profusion dans toute la construction...[1] »

Le succès des Rowton houses a été tel que, sur divers points de l'Angleterre, de nombreuses municipalités se sont intéressées à des œuvres de ce genre. A Liverpool, la municipalité a déjà érigé Bevington house, et dans plusieurs grands centres, comme Southampton, Hull, Leeds, on se dispose à élever des maisons du type Rowton. Le *County Concil*, de son côté, a édifié deux hôtels meublés pour hommes contenant l'un

1. Ch. Baulez. *Les Habitations à bon marché en Angleterre.*

802 lits, l'autre 345, et qui ne le cèdent en rien aux Rowton houses. Le prix de location est de 6 d. pour une nuit.

Il faut remarquer d'ailleurs que ces entreprises constituent un excellent placement pour les capitalistes.

Lord Rosebery a défini les « Rowton Houses », ce qu'on appelle en Angleterre les « poorman's hôtel » : *a philanthropy that pays five per cent* » — une philanthropie qui paie 5 p. 100. Or, cette boutade est encore au-dessous de la vérité. D'après les rapports officiels publiés, en effet, chaque année par la Compagnie des Rowton, il résulte que, après déduction des réserves légales, des intérêts dus aux obligataires, il est servi aux actionnaires un intérêt net atteignant jusqu'à 6 p. 100. Le prix de revient de chaque lit dans ces établissements, non comprise la valeur du terrain, est d'environ 1.500 francs.

Quelques projets actuellement à l'étude en France escomptent des résultats analogues ; l'un d'eux notamment qui tend à construire à Paris un immense hôtel de 800 lits pour les célibataires hommes, prévoit pour ses actionnaires 5 p. 100 de bénéfice net, déduction faite des réserves et des intérêts des obligataires.

L'exemple donné par l'Angleterre a été suivi en France, en Italie, en Belgique, en Autriche, en Suède. Mais il faut avouer que, dans ces pays, il n'y a eu jusqu'ici que des tentatives assez timides et peu efficaces.

A Paris, notamment, il n'y a eu presque rien de fait dans la voie de construction des hôtels meublés.

En 1901 cependant, lors du concours qu'il organisa entre les constructeurs d'habitations à bon marché, le Comité des habitations à bon marché avait fait figurer dans son programme ce genre de constructions; mais l'absence alors presque complète, et encore maintenant à Paris et dans le département de la Seine, d'établissements de cette nature répondant à de bonnes conditions d'hygiène et d'économie, avait rendu stérile l'appel fait à leur sujet. Aussi, dans le concours qu'il organisa en 1904, le Comité décida d'y faire figurer non plus seulement les hôtels meublés construits, mais encore les projets d'hôtels meublés présentés par des architectes, à cette condition que le loyer probable des chambres ne dépassât pas 1 franc à Paris et 0 fr. 75 dans les communes du département de la Seine. Les architectes de ces projets d'hôtels meublés étaient aptes à recevoir des médailles comme les architectes des maisons primées[1].

La tentative n'a pas donné grands résultats. Le rapporteur des opérations du concours, M. Ch. Lucas, s'exprime en effet ainsi à leur sujet :

« Il y a eu quelques déceptions pour les membres de la sous-commission. Certes, ces projets, malgré quelques fâcheuses dispositions de plans, dénotent des recherches et des efforts de la part de leurs auteurs; il serait même facile d'améliorer sensiblement celui classé premier; mais ceux classés second et troisième rappelant trop, le second, les *Rowton Houses* de Londres, et le troisième l'*Albergo Popolare* de Milan, semblent

1. Rapport du Comité des habitations à bon marché du département de la Seine pendant l'année 1904, présenté par M. Paul Strauss.

peu exécutables, au moins actuellement, à Paris, à cause même de leur ampleur. L'ouvrier parisien qui, il y a un demi-siècle, protestait, par l'abandon qu'il en a fait, contre les premières cités ouvrières, consentirait difficilement aujourd'hui à se laisser enfermer, au nombre de 7 ou 800, dans un hôtel meublé, si bien aménagé fût-il, où il deviendrait un numéro et abdiquerait sa personnalité. »

La remarque de M. Lucas nous semble très juste. Quelque parfaites que soient les *Rowton*, ce système de monumentales casernes n'aurait probablement parmi nos travailleurs aucun succès. A Londres même, après la construction du premier hôtel, les ouvriers anglais n'eurent aucune envie d'en profiter.

Cette défiance manifestée par l'ouvrier anglais serait plus grande encore chez le travailleur français, trop souvent isolé et qui n'a pas comme son compagnon d'Outre-Manche l'appui d'une forte organisation corporative. A notre avis, il faudrait habituer peu à peu l'ouvrier à ce genre d'établissements en construisant des hôtels de 100 à 120 numéros qui ne changeraient pas ses habitudes. Ces hôtels se distingueraient des garnis ordinaires par le confort et la propreté de leur ameublement; ils comprendraient certains services généraux : bibliothèque, lavabo, etc. L'habitude une fois prise de ces garnis spéciaux, on pourrait alors, mais alors seulement, édifier de vastes établissements analogues aux Rowton, établissements qui auraient l'avantage de pouvoir être construits plus luxueusement et d'amener vraisemblablement une diminution des prix imposés aux locataires.

2° *Femmes vivant seules.* — Nous avons vu quelle était dans les grandes villes et notamment à Paris la situation de l'ouvrière isolée obligée de se loger en garni. Plus on attendra pour y remédier, plus on augmentera le nombre des victimes de la prostitution. On compte actuellement à Paris 110.000 ouvrières (recensement de 1891); un millier à peine ont pu trouver asile dans des établissements créés pour elles, établissements qui, d'ailleurs, ont presque tous un caractère confessionnel. Qu'on retranche celles qui s'adonnent à l'inconduite volontairement et par goût (elles sont si rares!) et celles qui sont mariées ou qui vivent chez leurs parents, combien de malheureuses ne demanderaient pas mieux que de trouver un asile sûr, en harmonie avec les ressources dont elles peuvent disposer!

Au Congrès de 1900, la question des hôtels pour femmes fut posée. Le rapporteur, M. Paul Langer, tout en reconnaissant que ces hôtels ne manqueraient pas d'avoir bien vite une nombreuse clientèle et constitueraient un bienfait pour une partie très intéressante de la population, ne voulut pas se prononcer nettement en faveur de la construction d'hôtels meublés pour femmes.

Pour justifier sa réserve, il invoquait trois arguments :

1° Il serait impossible de pouvoir aussi facilement organiser la police intérieure de ces établissements que dans les établissements similaires pour hommes. Supposons, disait-il, qu'une femme violente, hystérique, fasse du tapage et entre en lutte avec les employés

de la maison, il y aura commotion dans tout le quartier et indubitablement tort sera donné à l'administration.

2° Les arrangements intérieurs de ces hôtels coûteraient beaucoup plus cher que ceux des hôtels pour hommes; il serait impossible, par exemple, que les locataires soient obligées de faire leurs ablutions dans une salle commune.

3° Les règles concernant les admissions seraient particulièrement délicates à établir : si celles-ci sont rendues difficiles par les précautions que l'Administration estimera devoir prendre, on s'exposera à aller à l'encontre du but proposé ; par contre, si le contrôle se montre peu sévère, ne s'exposera-t-on pas à voir la réputation de l'établissement en souffrir?

Ces arguments ne nous paraissent pas décisifs. Les troubles qui peuvent se produire en certains cas, quand l'Administration se trouvera avoir affaire à une locataire coléreuse, ne seront jamais qu'exceptionnels, et il ne faudrait pas, d'ailleurs, en exagérer les effets. Quant à la question des aménagements, c'est une difficulté, mais d'ordre purement matériel, et que les architectes arriveront, sans aucun doute, à résoudre.

La troisième objection est, de sa nature, plus délicate Il est très certain qu'il serait fâcheux que les établissements ainsi construits devinssent le refuge des filles publiques, ou même que celles-ci constituassent une partie de la clientèle. Cela serait mauvais à tous les points de vue. Mais ce danger n'est pas à craindre. La femme qui se prostitue est obligée, en effet, pour l'exercice même de son triste métier, d'avoir à soi un appar-

tement ou au moins une chambre ; elle n'aura donc pas besoin de recourir aux établissements dont nous parlons.

Mais, même si ces objections étaient fondées, elles ne constitueraient pas une raison suffisante pour justifier l'abstention des pouvoirs publics [1].

La situation faite aux ouvrières isolées est « véritablement indigne de la civilisation » et on ne peut s'en rapporter aux initiatives privées du soin d'y remédier complètement.

Le County Concil de Londres d'ailleurs a étudié sans y donner suite encore un projet d'hôtel meublé pour femmes ; espérons que cette entreprise aboutira et démontrera la possibilité de telles entreprises.

3° *Hôtels meublés pour familles.* — Nous avons vu que le nombre des familles logeant en garnis était relativement très restreint. A Paris, il représente à peine 5 p. 100 du nombre total des locataires. Cela pour deux raisons. D'abord, le travailleur tient beaucoup à avoir son chez soi, à être, comme il dit, dans ses meubles. S'il est contraint d'échouer avec sa famille chez le logeur, son principal souci est d'économiser suffisamment pour payer un terme d'avance ; il achète alors des meubles à tempérament et déménage aussitôt qu'il le peut. D'autre part, les logeurs ne se soucient pas

1. A Paris, la *Société philanthropique* a élevé dans le XVIIe arrondissement, à l'angle de la rue des Grandes-Carrières et de la rue de Carpeaux, un hôtel meublé pour femmes et jeunes filles. Dans cet hôtel de cinq étages on trouve des chambres à 1 franc et des chambrettes à 0 fr. 60 par jour, propres, claires, agréables. Une vaste salle à manger est en communication par un guichet avec un des fourneaux-restaurants de la Société, qui délivre à bas prix une nourriture très saine.

d'abriter des familles avec enfants qui pourraient troubler la tranquillité de la maison.

Il serait donc intéressant de créer dans certaines grandes villes quelques maisons meublées où des familles puissent trouver un abri momentané. La ville de Glascow offre à cet égard un exemple intéressant. Elle a, en effet, créé, il y a quelques années un *Municipal family home*, contenant 160 chambres, pour loger les veufs et les veuves avec enfants ; pendant l'absence des parents qui peuvent aller toute la journée travailler au dehors, les enfants sont soignés par des bonnes spéciales. Le tarif du logement est le suivant : pour une veuve et un enfant, 3 sh. 2 pence par semaine ; avec deux enfants, 3 sh. 10 pence ; avec trois enfants, 4 sh. ; les veufs paient 1 sh. de plus par semaine. Pour la nourriture, les adultes paient : 2 1/2 pence par semaine le déjeuner du matin, 4 pence le dîner et 3 pence le thé ; enfin, il y a une pension d'enfants au prix de 1 sh. 10 pence par semaine pour un enfant, 3 sh. 3 pence pour deux enfants et 4 sh. pour trois enfants [1].

Cet établissement loge actuellement 80 veufs et veuves, 30 autres adultes et 217 enfants. La plupart des locataires ont des salaires assez élevés. Les frais sont à l'heure actuelle régulièrement couverts par les recettes [2].

Si cet exemple était suivi, combien d'enfants pourrait-on empêcher de se perdre par les contacts de la

1. Baulez, *Les habitations à bon marché en Angleterre*.

2. Rapport de M. l'Alderman, M. Thompson of Richmond, Surrey, au Congrès de Liège, 1905.

rue! Et, quand l'ouvrier chôme et qu'il est obligé de quitter avec sa femme le modeste logement qu'il occupait, quel réconfort ce serait pour lui de songer qu'il pourra toujours trouver un abri décent!

§ 2. — Les moyens a employer

La construction directe par les communes, rendue possible par l'emprunt, nous apparaît comme le moyen le plus efficace de remédier au surpeuplement. Mais les communes peuvent intervenir sous d'autres formes et elles peuvent prêter un utile concours au développement des habitations à bon marché par trois moyens principaux :

1° Par des exonérations fiscales;

2° En faisant bénéficier les constructeurs de leurs ressources ou de leur crédit;

3° En leur accordant diverses facilités.

a. Exonérations fiscales. — Il est à noter qu'un certain nombre d'économistes sont opposés au principe de ces exonérations. Nous ne partageons pas cette manière de voir : les dégrèvements ne sont inutiles que s'ils sont trop faibles. Or, beaucoup de taxes perçues par les villes frappent souvent lourdement la propriété foncière bâtie ou non bâtie et occasionnent ainsi une augmentation sensible du prix des loyers. Les municipalités intéressées feront donc œuvre utile en accordant les dégrèvements de taxes communales.

Parmi ces taxes, il faut surtout citer les droits de voirie et les frais de viabilité, qui frappent les cons-

tructions au moment où elles sont édifiées et les taxes d'égoût, de pavage et de trottoirs qui sont annuelles et sont considérées comme le remboursement aux communes des dépenses faites pour la création et l'amélioration des rues.

De telles exemptions ont été accordées en tout ou en partie dans plusieurs municipalités rhénanes, notamment à Aix-la-Chapelle, Bonn, Dellingsen, Dusseldorf, Duisbourg, Saarbruck, etc., où ces mesures ont été très appréciées.

Voici d'ailleurs à titre d'exemple la disposition adoptée par la ville de Cologne : Les impôts fonciers ne portent que sur la moitié de la valeur ordinaire de tous bâtiments destinés à procurer à bon marché aux ouvriers ou aux autres catégories de personnes dans la même situation économique des logements sains et appropriés à leur but ; il en est de même pour tous terrains qui appartiennent à des Sociétés de construction d'habitations à bon marché et qui sont destinés à la construction de tels logements.

Dans le même ordre d'idées, les villes pourraient consentir certaines réductions au tarif des eaux, comme cela se fait dans plusieurs villes belges et allemandes. Tout au moins pourrait-on accorder aux habitations ouvrières, comme cela se fait à Mons, Namur, par exemple, le *débit libre*, c'est-à-dire la possibilité de jouir de l'eau sans limitation de quantité.

b. Concours pécuniaire des municipalités. — Nous avons déjà eu occasion d'étudier et d'apprécier les dispositions de la loi de 1906 relatives à la souscription

d'actions, dispositions qui, nous l'avons vu, sont entourées de restrictions qui les empêchent de produire tout l'effet utile qu'on eut pu en attendre. Ce mode de concours permettant aux municipalités d'exercer un contrôle et même d'avoir une influence prépondérante sur le fonctionnement des Sociétés de construction devra être préféré toutes les fois que cela sera possible.

En dehors de la souscription d'actions, la loi nouvelle permet encore aux communes les prêts aux Sociétés d'habitations à bon marché, ou acquisitions d'obligations de ces Sociétés ; l'apport de terrains ; les cessions de terrains ou de constructions ; la garantie d'intérêt. Ce sont là, en effet, les formes les plus efficaces suivant lesquelles leur intervention indirecte est appelée à se produire. Examinons-les successivement.

Prêts aux Sociétés d'habitations à bon marché ou acquisitions d'obligations de ces Sociétés. — Leur utilité principale est de fournir aux Sociétés de construction des capitaux à un taux d'intérêt avantageux pour elles.

Aucune restriction spéciale n'est apportée par la loi à cette faculté. Les communes pourraient donc souscrire la totalité des obligations, ou fournir par des prêts la totalité des sommes nécessaires ; elles pourraient encore se contenter pour les obligations d'un taux d'intérêt très faible, et consentir même des prêts sans stipulation d'intérêt.

Quelle est la portée de cette disposition?

Des avances sans intérêt ou à intérêt très faible ne pourront être consenties que si la commune peut prélever les sommes nécessaires sur les ressources de son

budget ordinaire. Or ce sera rarement le cas : il faudra recourir le plus souvent à l'emprunt. La commune fera dans cette hypothèse une sorte de rétrocession des sommes empruntées, dans le but de faire profiter la Société de construction de son crédit et de la longue durée d'amortissement qui peut lui être consentie.

Mais cette manière de procéder a un grand inconvénient. La commune n'obtient légalement aucun droit d'intervention dans l'administration de la Société de construction et dans sa gestion. Or il sera toujours utile, le plus souvent indispensable, que ce soit elle qui puisse diriger l'entreprise. Sans doute l'avance ne sera consentie qu'à bon escient et après accord préalable entre la municipalité et le conseil d'administration de la Société ; mais rien ne garantit que cet accord subsistera toujours.

En pratique, il paraît peu vraisemblable que les communes puissent arriver à fournir aux constructeurs des capitaux à un taux plus avantageux que celui consenti par la Caisse des dépôts et consignations.

De cette forme d'intervention nous rencontrons de nombreux exemples à l'étranger.

Des prêts importants ont été consentis par l'Empire allemand et l'État prussien en vue de la construction de maisons ouvrières. C'est ainsi, par exemple, qu'aux termes de la loi prussienne du 13 août 1895, une somme de 5 millions de marks a été mise à la disposition du gouvernement pour améliorer l'habitation des ouvriers et des employés de l'État, et le gouvernement pouvait, sur la somme mise à sa disposition, consentir des prêts aux constructeurs de maisons ouvrières.

Les principales conditions imposées aux Sociétés pour obtenir un emprunt sont les suivantes : l'emprunt ne peut dépasser les 9/10 de la valeur de la construction, non compris le terrain, ou les 3/4 de la valeur de la maison, terrain compris : l'intérêt est de 3 p. 100 par an, et l'emprunt n'est versé qu'après inscription d'une première hypothèque en faveur de l'État. La Société est tenue de construire suivant les plans et les devis qu'elle a présentés, mais en tenant compte des modifications qui auront pu être ordonnées, d'employer de bons matériaux et de terminer les travaux dans un délai déterminé à l'avance, mais suffisant. La Société doit entretenir les constructions en bon état et les assurer contre l'incendie. Le Trésor se réserve un droit de préférence pour l'achat des immeubles bénéficiant des prêts. L'emprunt peut être remboursé en totalité ou en partie, en prévenant trois mois à l'avance ; toutefois, le prêteur ne peut user de ce droit que dix ans après le versement des derniers fonds, si la Société débitrice remplit ses obligations.

La loi de 1895 a été suivie de plusieurs autres qui ont augmenté les ressources mises primitivement à la disposition du gouvernement; en juillet 1902, les sommes votées atteignaient 32 millions de marks [1].

Les autres États, notamment la Bavière, le Wurtemberg et le grand-duché de Hesse, l'État de Hambourg ont suivi l'exemple de la Prusse.

En ce qui concerne les communes, les deux circulaires adressées en 1901 aux premiers présidents de province

1. Strauss et Baulez. *Les habitations à bon marché en Allemagne.*

et aux présidents de régence[1] ont indiqué les divers modes suivant lesquels elles avaient le pouvoir et même le devoir d'intervenir. Parmi ces modes, les circulaires indiquent notamment les prêts : « Si la commune, y est-il dit, n'est pas en situation, avec ses propres ressources de s'intéresser dans la Société et de lui prêter des fonds, elle peut faciliter la formation du capital social, en contractant dans ce but auprès de l'office d'assurances un emprunt dont elle reste débitrice. »

Les offices ont consenti des prêts nombreux et la forme la plus fréquente a été justement les avances faites aux communes moyennant un intérêt assez faible qui a permis à celles-ci de consentir à leur tour des prêts aux constructeurs, en prélevant un faible intérêt supplémentaire pour se garantir contre les pertes éventuelles.

C'est ainsi par exemple qu'il a été procédé dans les communes de Wehdach, Kirschberg, le cercle d'Alterkitchen, les communes de Zweifall, Mollenbach, Hohschied, Traben, Saarvellingen, etc. Ces communes ont fait des emprunts à l'office d'assurances de la province rhénane et prêtent individuellement aux ouvriers pour la construction des maisons, jusqu'à concurrence des trois quarts ou plus de leur valeur. Elles ne prélèvent même aucun intérêt supplémentaire et prêtent aux taux d'emprunt.

A Guterslob, la ville a emprunté 188.000 marks à 3.25 p. 100 à l'Office d'assurances de Westphalie, et cette somme est remise à la caisse d'épargne munici-

1. Voir plus haut, p. 174.

pale pour être employée par elle. La ville a acheté un grand terrain et l'a divisé ; elle a tracé les rues et elle vend à bon marché aux personnes peu fortunées les lots destinés à la construction. Les prêts ne sont faits qu'à ceux qui peuvent payer le terrain ; ils sont faits à 3,75 p. 100 et peuvent atteindre les 3/4 des frais de construction, parfois même la totalité. La différence de 0,50 p. 100 entre le taux de l'office d'assurances et celui des prêts est versé à un fonds destiné à construire des habitations à bon marché.

A Bergisch-Gladbach, près de Cologne, le Conseil communal a créé une *Commission des prêts*, chargée d'examiner les demandes de prêts qui se produisent, en vue de la construction des maisons, et de faire des rapports à ce sujet.

Cessions de terrains ou constructions. — Les communes d'après la loi de 1906 peuvent encore céder de gré à gré aux Sociétés de constructions ou de crédit des terrains ou des constructions, sans que le prix de cession puisse être inférieur à la moitié de leur valeur réelle établie par expertise.

Cette cession, si elle n'est pas accompagnée de la souscription d'actions, ne garantit à la commune aucune influence dans la gestion de la Société.

En Allemagne, le gouvernement pousse les Sociétés à faciliter le développement des Sociétés de construction, en leur fournissant des terrains dans de bonnes conditions, et les encourage à constituer à l'avance des domaines communaux. « Les communes s'efforceront, dit une circulaire du gouvernement saxon (1903), dans

la mesure du possible, d'accroître à temps leur propriété communale. Mais, d'autre part, elles se garderont d'en faire commerce à la façon d'un marchand, et de viser seulement la réalisation d'un bénéfice. » Un assez grand nombre de villes, parmi lesquelles Manheim vient un première ligne, ont, par ce moyen, encouragé les Sociétés de construction.

Garantie d'intérêt. — Les communes peuvent garantir jusqu'à concurrence de 3 p. 100, au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations des Sociétés de constructions ou de crédit pendant dix années au plus à compter de leur constitution.

La garantie d'intérêt est excellente pour procurer aux Sociétés les capitaux dont elles ont besoin. Mais elle a le même inconvénient que la souscription d'obligations et les prêts. La commune n'a pas voix au Conseil d'administration. Au Congrès international de 1900[1], M. Stevenson, délégué de la ville de Glasgow a fait ressortir ce point : « Ce procédé d'intervention timide ne me sourit guère, et voici pourquoi. La garantie de l'État (ou des communes) ce sont les fonds des contribuables. Le gouvernement garantit que l'obligataire aura ses 3 ou 4 p. 100. Ce dernier sera satisfait, soit. Mais le sera-t-il, le contribuable, avec les deniers de qui on paiera les obligataires, lui qui n'a aucune voix dans l'application de la dépense et qui n'a pas le contrôle de l'emploi des fonds ? »

La loi de 1906 enlève d'ailleurs toute portée vraiment utile à cette faculté de garantie d'intérêt, du moins

1. *Travaux du Congrès international de* 1900, p. 281.

en ce qui concerne les obligations, par la limitation de la durée à dix ans. Avec cette limite de durée, il n'y a aucun espoir d'attirer ni les capitaux de spéculation, ni ceux de la petite épargne. Il faudrait au moins que la garantie durât le temps nécessaire à l'amortissement de la moitié du capital-obligations.

En outre si, en principe, le taux de 3 p. 100, ne nous paraît pas devoir être dépassé, il peut être trop faible dans certaines circonstances.

c. Publicité et facilités accordées aux constructeurs. — Si les habitations à bon marché sont en France si peu développées, cela tient en partie à ce que la question n'est pas encore entrée dans le domaine des idées courantes.

Les constructeurs ont ignoré longtemps les avantages accordés par la législation et sont d'ailleurs persuadés que les habitations à bon marché constituent un mauvais placement. Les travailleurs de leur côté qui souffrent d'être mal logés ne voyant pas le moyen de remédier à leur sort semblent se désintéresser d'un progrès qui leur paraît trop lointain.

Le premier devoir des municipalités est donc de faire sentir à leurs ressortissants tout ce qu'on peut attendre du développement des habitations à bon marché. Tous les moyens de publicité, presse, brochures, conférences sont à recommander. Et comme les comités de patronnage constituent un organe tout désigné pour cette tâche, les communes feront une œuvre excellente en leur donnant le plus possible de facilités pour accomplir leur mission.

L'intervention utile des communes peut d'ailleurs prendre diverses formes.

Tantôt, comme en Allemagne, les villes accorderont aux constructeurs d'habitations à bon marché, au point de vue de la police des constructions, les tolérances compatibles avec l'hygiène et la sécurité publiques (hauteur des étages, saillies, matériaux employés, etc.), tantôt elles accorderont aux acquéreurs de terrains qui prendraient l'engagement de construire des habitations à bon marché la faculté de payer le prix des terrains par annuités, avec constitution à leur profit d'une hypothèque sur les constructions. L'intérêt de retard serait fixé à un taux aussi bas que possible, 2 1/2 ou 3 p. 100; d'autres fois, enfin, elles concéderont des terrains à titre d'emphytéose.

Dans ce cas, le bail devra être d'une durée assez longue pour que l'annuité d'amortissement ne soit pas trop élevée et ne vienne pas grever outre mesure le taux du loyer.

Cette manière de procéder aurait l'avantage de procurer aux villes pour l'avenir, de nouvelles recettes, appréciables sans doute, puisque ces terrains gagneraient certainement une valeur plus grande.

L'emphytéose, dans ces conditions, peut se comprendre de deux manières : ou bien, le constructeur élèvera des maisons dont l'existence à l'état de rapport normal ne dépassera pas la durée du bail ; c'est ce qui arriverait, par exemple, s'il n'employait pour la construction que des matériaux très légers ; ou bien, lorsque les constructions reviendront à la commune, celles-ci seront encore en leur état de rapport et pourront conti-

nuer d'être exploitées par elle : ceci suppose la construction en matériaux ordinaires, une durée moyenne de bail (50 à 60 ans par exemple) et aussi une extrême modicité de la redevance ; il faut, en effet, que les loyers restent dans les limites maxima que nous avons indiquées et que, d'autre part, les frais soient suffisamment réduits pour permettre l'amortissement du capital et sa rémunération à un taux suffisant.

C'est évidemment ce second mode qui doit être préféré.

Nous devons remarquer, en terminant ces diverses considérations sur l'opportunité du bail emphytéotique, que la circulaire du gouvernement prussien du mois de mars 1901 recommande ce moyen. Les essais tentés dans cet ordre d'idées en Allemagne ont été peu nombreux ; ils ont permis de constater que le bail emphytéotique seul, le Erbbau Vertrag, non combiné avec des encouragements financiers des communes, n'était pas un moyen efficace d'améliorer l'habitation ouvrière [1].

Cette dernière combinaison a été tentée en divers endroits, notamment à Francfort-sur-le-Mein et à Leipzig ; en même temps qu'elles concédaient des terrains à bail emphytéotique, ces villes votaient des fonds destinés à être prêtés aux mêmes Sociétés pour élever les constructions.

1. Strauss et Baulez, *Les habitations à bon marché en Allemagne*, p. 32.

CHAPITRE IX

LES HABITATIONS A BON MARCHÉ AU CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS DEPUIS 1883

Le Conseil municipal de Paris s'est occupé à plusieurs reprises des habitations à bon marché, mais les premières discussions véritablement importantes commencèrent en 1883 et 1884, et l'on put croire un instant à cette époque que les études relatives à cette question allaient aboutir.

A la suite, en effet, d'un vœu formulé par le Conseil municipal, un arrêté du préfet de la Seine créa, au début de l'année 1883, une commission administrative chargée des questions relatives à l'étude des habitations à bon marché.

Nous pouvons diviser en cinq catégories principales les propositions de délibération, projets divers, communications, pétitions que cette commission et celle que le Conseil municipal nomma quelques mois après eurent à examiner. Il faut d'ailleurs remarquer qu'à ce moment Paris venait de traverser une crise immobilière violente et le prix des loyers était surélevé. Dès lors il ne s'agissait donc pas seulement de procurer à la population ouvrière de nouvelles habitations salubres, mais encore d'obtenir que les prix des logements salubres existants ne fussent pas artificiellement

surélevés par les propriétaires. De là, dans les solutions proposées, la grande variété que nous avons indiquée :

1° Une première catégorie comprend les propositions ayant pour objet l'expropriation, moyennant indemnité, des propriétaires des maisons à Paris et l'organisation d'un service municipal de l'habitation : c'était, en somme, une municipalisation de l'habitation.

2° D'autres proposaient la désaffectation de l'enceinte continue de Paris et le lotissement et la vente immédiate des terrains ainsi obtenus. Le principal promoteur de cette proposition à cette époque, M. Yves Guyot, comptait que la concurrence entre propriétaires serait ainsi augmentée et amènerait une baisse des loyers.

Le Conseil municipal nomma une commission de sept membres pour négocier avec le gouvernement la suppression de la zone militaire. La question a été reprise plusieurs fois depuis. Le déclassement a été admis en principe par le législateur pour la zone allant d'Auteuil au fort de l'Est, et une convention a été passée entre la ville et l'État pour la disparition des fortifications : l'accord existe en principe. La ville serait chargée de faire le lotissement et d'établir la viabilité sur les terrains déclassés ; les terrains resteraient à l'État, qui les revendrait.

3° L'extension et l'amélioration des moyens de transport en commun dans le but de permettre à la population salariée de s'éloigner de plus en plus du centre de la ville, et aussi d'engager les acquéreurs de terrains dans la périphérie à commencer la construction de maisons.

4° Dans le but de refréner la spéculation sur les terrains, certaines propositions demandaient l'insertion dans le cahier des charges des ventes d'une clause obligeant l'acquéreur à commencer la construction dans l'année, d'autres, dans le but de pousser les propriétaires à abaisser les prix des loyers, proposaient l'établissement d'un lourd impôt sur les logements vacants.

5° Enfin, en une cinquième catégorie, nous devons classer les propositions ayant pour objet la construction des habitations à bon marché. Les moyens les plus divers étaient proposés :

La construction directe par la ville, l'exonération d'impôts ou de taxes municipales au profit des constructeurs, l'entrée en franchise à l'octroi pour les matériaux nécessaires, la garantie d'intérêt donnée par la ville aux Sociétés de construction, l'allocation de primes dans les cahiers des charges des adjudicataires de terrains, l'insertion des clauses obligeant les acquéreurs à consacrer une partie des habitations à des logements à bon marché, l'aliénation des terrains de la ville par bail emphytéotique, etc.

Au point de vue financier également, des combinaisons diverses étaient soumises au Conseil : nous citerons l'organisation de loteries et l'établissement de diverses taxes ; on alla même jusqu'à proposer de frapper d'une taxe de capitation de 2 francs toute personne habitant au delà d'un rayon de 25 kilomètres autour de Paris, à chacune de ses entrées dans cette ville.

Dans une des premières séances de la Commission administrative, M. Alphand, son président, présentait

un rapport sur l'ensemble de la question, disant « qu'il était du devoir d'une administration républicaine de ne pas rester indifférente à une question d'un intérêt si direct pour la population ouvrière ». En même temps, un autre membre proposait comme solution : que tout propriétaire qui construirait une maison dans laquelle la moitié au moins de la surface habitable se composerait de petits logements d'un loyer variable entre 150 et 200 francs avec les dispositions hygiéniques admises par l'administration, aurait droit — pendant tout le temps où ces conditions seraient remplies — au dégrèvement de l'impôt de propriété et de la taxe de balayage; pourrait, sans rétribution, faire effectuer les vidanges par l'égout public, recevrait gratuitement l'eau dans les cabinets d'aisances établis à chaque étage; et, en ce qui touche à la construction de l'immeuble, serait exempté des droits de voirie et pourrait faire entrer en franchise des droits d'octroi tous les matériaux nécessaires.

Le gouvernement, cependant, avait pris la résolution d'intervenir lui-même pour hâter la solution de la question de l'habitation à bon marché. Malheureusement, l'orientation qu'il donna à sa politique en cette matière allait exercer un contre-coup fâcheux sur les délibérations de la Commission administrative et entraîner celle-ci et le Conseil municipal à sa suite, dans une voie où il devait être très difficile d'aboutir. Le gouvernement avait, en effet, élaboré au mois de mars 1883 un projet de convention entre l'Etat et le Crédit foncier, par lequel ce dernier s'engageait à prêter sur hypothèques, jusqu'à concurrence de 20 millions,

65 p. 100 des sommes nécessaires pour la construction de petites maisons de 3.000 à 10.000 francs. L'État s'engageait à payer semestriellement au Crédit foncier la somme représentant l'amortissement de ces prêts, l'intérêt restant seul à la charge de l'emprunteur.

La Commission administrative voulait que ce système fût appliqué à Paris et à cet effet demanda et obtint que l'administration engageât des négociations avec le Crédit foncier et l'État. On aboutit à une convention spéciale par laquelle le Crédit foncier consentait à prêter immédiatement 50 millions sur hypothèque, à la condition que la ville garantirait le payement par les constructeurs de l'amortissement et de l'intérêt. La ville accordait des exemptions de taxes municipales; l'État promettait d'accorder de son côté des dégrèvements d'impôt. L'ensemble de ces mesures devait être soumis à la ratification du Parlement.

Le projet de convention fut communiqué au Conseil municipal, qui nomma pour étudier cette question une commission spéciale : celle-ci conclut à l'adoption.

Depuis assez longtemps déjà, d'ailleurs, un rapport avait été déposé sur un certain nombre de propositions soumises au Conseil municipal. Il avait conclu à l'édification immédiate d'immeubles convenables et à bon marché pour 30.000 personnes. Les immeubles devaient être achevés de façon que 10.000 travailleurs et leur famille pussent être logés avant la fin de l'année 1884, et 20.000 avant la fin de 1885. L'administration était chargée d'étudier les voies et moyens pour arriver à ce résultat.

Le projet de convention avec le Crédit foncier avait

cependant une mauvaise presse ou plutôt une trop bonne.

Les revues financières faisaient ressortir les avantages réservés au Crédit foncier et tablaient sur la ratification de la convention pour amener une hausse sur le cours des actions de cet établissement. Les personnalités intéressées se prenaient d'une passion subite pour la question des habitations à bon marché et faisaient des vœux, aussi imprévus que contraires aux doctrines professées par eux en économie politique, pour que la ratification de la convention eût lieu au plus vite.

La discussion au Conseil municipal fut longue et orageuse; les opposants se recrutaient aussi bien parmi les partisans avérés ou non de la construction directe par la ville que parmi les adversaires de toute intervention municipale en ce domaine. On objectait que la spéculation déjà si considérable en matière de constructions immobilières serait excitée encore davantage; que le Crédit foncier allait faire une affaire d'or sans risque aucun, toutes les pertes et charges devant, en fin de compte, incomber à la ville. Enfin le Conseil municipal, qui devait donner son avis sur chaque demande de prêt, recevait des attributions embarrassantes.

Il ne rentre pas dans les cadres de cet exposé de discuter le bien-fondé de toutes les assertions mises en avant. Mais nous devons faire observer que la Commission municipale avait commis une faute — qu'elle reconnut d'ailleurs au cours de la discussion — en n'apportant pas une solution complète et définitive ni une étude d'ensemble sur la question, mais un simple

projet de convention isolé sans exposer ni déterminer les conditions que la ville imposerait aux constructeurs pour qu'ils pussent en bénéficier ; elle avait eu le tort enfin de ne pas discuter les autres solutions proposées et de ne pas en exposer les avantages et les inconvénients.

La Commission municipale demanda elle-même que le projet lui fût renvoyé, afin qu'elle pût présenter un rapport d'ensemble sur toutes les questions et préparer un projet de cahier des charges (séance du 22 juin 1883).

Quelques jours après un membre de l'assemblée demanda que 10 millions fussent engagés immédiatement dans la construction des habitations à bon marché et que des chantiers de construction fussent ouverts au plus tôt. L'urgence fut déclarée et la proposition discutée séance tenante; il n'y avait malheureusement pas de doute sur son sort, une commission étant saisie de la question; elle fut rejetée après une courte discussion.

A cette date s'achève une première phase de la mémorable discussion de 1883-1884. La seconde allait se placer pendant l'hiver de 1884.

La Commission municipale s'était en effet remise à l'étude de la question, englobant cette fois dans ses travaux toutes les propositions qui avaient été soumises à la Commission administrative et celles qui, depuis cette époque, avaient été déposées. Quatre rapports furent présentés en son nom au Conseil municipal.

1° Le premier (rapport Manier) avait pour objet un certain nombre de demandes émanant de particuliers et concernant des demandes ou offres de terrains en vue

des constructions d'habitations à bon marché et des projets de loterie. Il concluait au rejet en bloc de ces propositions, toutes inacceptables. Le Conseil municipal, peu de temps après, prit une délibération en ce sens.

2° Le second (rapport Reygeal) avait pour objet la construction de petites maisons. Après une étude de ce qui avait été fait à l'étranger et en France et après l'examen des projets qui avaient été soumis à la Commission, le rapport concluait ainsi : « Tout en reconnaissant que la construction des maisons mixtes à plusieurs étages est le système le plus rationnel pour Paris, nous croyons que le système des maisons de famille ne doit pas être écarté. » La Commission proposait donc l'inscription au budget d'une somme de 2 millions, pour servir de garantie d'intérêt aux Sociétés qui, sous certaines conditions à déterminer, construiraient de telles maisons au profit des ouvriers.

3° Le rapport concernant les propositions qui tendaient à la construction directe des habitations à bon marché pour la ville (rapport Cernesson) traduit assez les embarras de la Commission, où une forte minorité pressentait qu'avec la solution présentée précédemment au Conseil municipal, et reprise avec quelques modifications, on allait au-devant d'un échec certain et — le mandat du conseiller devant bientôt prendre fin — de l'enterrement de la question.

4° Le rapport principal (rapport Amouroux) offrait à la ratification du Conseil un nouveau projet de convention avec le Crédit foncier et aussi un projet de cahier des charges.

Le Crédit foncier avait consenti quelques conces-

sions de forme, mais aucune sur le fond, comme divers membres du Conseil l'avaient espéré : en particulier, il avait refusé de restreindre la garantie de la ville à une partie des prêts (15 p. 100) de la valeur de l'immeuble. Comme en effet, cet établissement prête jusqu'à 50 p. 100 sans exiger d'autre garantie que l'inscription hypothécaire, il eût été admissible qu'il ne demandât la garantie de la ville que pour le surplus. Le Crédit foncier s'y refusa sous prétexte que le taux d'intérêt pour ces prêts était abaissé à celui consenti pour les emprunts des communes.

La discussion de ces rapports commença le 11 février 1884 et se prolongea plusieurs jours. La commission ne put, malgré de nouvelles modifications apportées au texte de la convention obtenir un vote favorable. L'article 8 du projet de délibération fut rejeté par 35 voix contre 25 sur 60 votants.

Cependant, pour faire quelque chose, le Conseil municipal adopta la délibération suivante :

« Article premier. — M. le préfet de la Seine est invité à concéder à titre d'emphytéose certains terrains appartenant soit à la ville, soit à l'Assistance publique, avec obligation pour les concessionnaires d'y élever des maisons construites et louées selon les conditions d'un cahier des charges approuvé par le conseil municipal.

« Cette concession emphytéotique sera faite moyennant une redevance annuelle fixée aux enchères pour une durée de soixante-quinze années.

« A l'expiration du bail, les terrains et les construc-

tions feront retour à la ville sans aucune indemnité à sa charge.

« Art. 2. — L'administration est invitée à mettre à l'étude la construction d'un groupe de quatre maisons renfermant des logements à bon marché, sur un terrain appartenant à la ville, au minimum du prix de revient compatible avec les exigences de l'hygiène.

« Art. 3. — Les travaux de ces maisons seront mis en adjudication.

« Les sociétés ouvrières seront seules admises aux adjudications.

« Les plans et cahiers des charges seront soumis au Cónseil. »

Le préfet de la Seine introduisit deux mémoires en vue de l'exécution de cette délibération. Le Conseil municipal approuva le cahier des charges relatif à la mise en adjudication de concessions à long terme de terrains communaux situés rue de Tolbiac, mais personne ne se présenta et l'affaire en resta là.

Quant au mémoire relatif à la construction de quatre maisons types, il fit l'objet d'un rapport mais ne vint pas en discussion devant le Conseil municipal, bien que ce rapport eût été adopté par la Commission spéciale.

La question des habitations à bon marché au Conseil municipal venait cependant d'entrer dans une troisième phase. Un Conseil municipal nouveau avait été élu et avait constitué immédiatement une commission des habitations à bon marché.

C'est sur une demande de particuliers que la question

fut reprise. Des architectes et une association ouvrière avaient demandé au Conseil de garantir un prêt hypothécaire auprès du Crédit foncier en vue de la construction de maisons à bon marché. Ils demandaient en outre à la ville des exonérations de taxes municipales.

L'administration profita de ces demandes pour en revenir à une convention avec le Crédit foncier. Cependant, élargissant la question, elle demanda à la ville de donner sa garantie, non seulement aux prêts consentis par le Crédit foncier, mais aussi à ceux que d'autres sociétés pourraient consentir. Le préfet soumit donc au Conseil municipal un projet de délibération déterminant les conditions auxquelles la ville accorderait le bénéfice de la garantie et des exemptions d'impôt et un projet de convention spéciale avec le Crédit foncier.

Au nom de la Commission spéciale un rapport favorable fut présenté.

Mais un projet nouveau venait d'être produit au Conseil. Il émanait d'un particulier, M. Grunèke. Celui-ci avait constitué une Société au capital de 100.000 francs dont 10.000 francs versés, laquelle se proposait d'émettre des bons amortissables de 1 franc pour une somme totale de 250 millions; tous les bons devaient être remboursés avec une prime allant de 2 à 200.000 francs en l'espace de soixante-quinze ans. Toutes les maisons construites avec ce capital devenaient au bout de soixante-quinze ans la propriété de la ville de Paris. Les promoteurs demandaient à la ville son appui moral et l'entrée de trois conseillers municipaux dans le Conseil d'administration.

Bien que des rapports favorables à cette combinaison eussent été présentés, la plupart des membres du Conseil municipal s'accordèrent à la trouver fantaisiste ou tout au moins aventureuse au point de vue financier, compromettante pour la ville et aussi pour ceux de leurs collègues qui seraient appelés à prendre part à la gestion de cette entreprise. On coupa court à toute discussion approfondie en renvoyant ce projet à la Commission du contentieux, pour avis sur les questions de responsabilité.

D'autre part, le nouveau projet de convention avec le Crédit foncier abandonné par la Commission ne vint pas en discussion pendant la session.

De 1886 à 1903, il n'y a pas eu au Conseil municipal de Paris de discussion très approfondie sur la question des habitations à bon marché. Ce n'est pas à dire cependant qu'elle ait été abandonnée complètement. De nombreux projets furent présentés.

En 1889, un membre de l'Assemblée soucieux de l'expulsion de quelques-uns des petits commerçants et employés évincés lors de l'expropriation de la rue Monge, proposa la construction par la ville d'une maison mixte contenant des logements à bon marché. Ce projet fut écarté par le Conseil, le prix des loyers devant être trop élevé en raison du prix des terrains.

En 1890, M. Vaillant proposa l'insertion dans les cahiers des charges des ventes de terrains communaux de stipulations relatives à la construction des habitations à bon marché ; il demanda aussi que de telles maisons fussent construites par la ville sur des terrains disponibles du XXe arrondissement.

Une autre proposition demanda en 1891 que les expropriations de voirie ne pussent être consenties qu'à la condition que des logements à bon marché eussent été construits au préalable à l'usage des locataires expulsés.

Lorsque la loi de 1894 fut intervenue, le Conseil général de la Seine émit, en 1898, un vœu tendant à l'institution d'un Comité des habitations à bon marché pour la ville de Paris. Ce vœu devait avoir satisfaction dans le décret du 28 mars 1896.

C'est au cours de cette même année que le Conseil municipal invita M. le préfet de la Seine à présenter un mémoire sur la création à Paris de logements salubres à bon marché et sur la réalisation des combinaisons financières nécessaires à cette opération.

En 1897, une proposition tendant à la construction de maisons ouvrières à petits loyers sur les terrains de l'Assistance publique fut déposée, mais comme les précédentes, n'eut pas de suite.

La question de la construction de maisons à bon marché sur les terrains de l'Assistance publique a été depuis lors soumise au Conseil à plusieurs reprises. En 1902 notamment, le Conseil adoptait un projet de délibération aux termes duquel M. le directeur de l'Assistance publique était invité « à se mettre en relation avec les Sociétés d'habitations à bon marché, de façon à tirer parti de certains terrains improductifs, pour y élever des habitations saines à l'usage des ouvriers, dans les conditions déterminées par la loi de 1894 ».

Malgré ces interventions diverses et bien intentionnées, on peut dire que la question des habitations à

bon marché languissait. Grâce aux mesures prises depuis trois ans, elle a revêtu de nouveau un caractère d'actualité.

Le 6 mai 1903, M. Henri Turot déposa une proposition, signée d'un grand nombre de ses collègues, ainsi conçue :

Le Conseil
Délibère :

Article premier. — M. le préfet de la Seine est invité à soumettre au Conseil municipal des propositions en vue de l'affectation à la construction de logements salubres et à bon marché, établis en tenant compte de la législation et de la réglementation en vigueur sur la salubrité des maisons urbaines, de terrains communaux, soit appartenant au domaine de la ville de Paris, soit devenus disponibles à la suite d'opérations de voirie, soit acquis spécialement à cet effet.

Art. 2. — Il fera préparer, en vue de l'aliénation de ces terrains à des sociétés ou à des particuliers s'engageant à y édifier des maisons contenant en totalité ou en partie des logements à bon marché dans un délai à déterminer et qui ne pourra excéder trois ans après l'aliénation, un cahier des charges qu'il joindra à ses propositions et qui devra être produit avant la session budgétaire.

Art. 3. — Il y joindra également des propositions en vue de faciliter ce genre de constructions sur des terrains appartenant à des particuliers ou à l'administration de l'Assistance publique de Paris.

En même temps, et pour bien montrer que le Conseil tenait à maintenir constamment à son ordre du jour l'étude du problème important des habitations à bon marché, M. Henri Turot proposa la nomination d'une Commission spéciale des habitations à bon marché. Dans la pensée de son auteur cette Commission devait seconder utilement l'œuvre du Comité du département de la Seine en étudiant les propositions émanant des membres du Conseil et les projets que M. le préfet de la Seine ne devait pas manquer de lui soumettre. Il pensait en outre que, comme dans presque toutes les hypothèses envisagées dans cette question si complexe, l'intervention de la ville est nécessaire, cette intervention serait plus efficace et plus rapide si, au lieu de s'attarder dans l'enchevêtrement des grandes commissions permanentes, elle pouvait se manifester par l'organe d'une commission spéciale.

Cette manière de voir fut adoptée et depuis ce moment la Commission spéciale des habitations à bon marché n'a pas cessé de fonctionner et de manifester son activité.

Un de ses premiers soins fut de faire dresser la liste de tous les terrains communaux disponibles dans les différents quartiers de la capitale, et qui se prêtent à la construction d'habitations à bon marché, tant en raison de leur prix modéré que de leur situation. Ces terrains varient de 15 francs à 90 francs le mètre carré, prix parfaitement compatible avec la construction de maisons donnant un revenu suffisant, surtout si l'on s'en tient aux terrains d'une valeur inférieure à 60 francs le mètre carré.

Pour ces terrains, une délibération du Conseil municipal du 31 décembre 1904 impose aux acquéreurs l'obligation d'affecter aux habitations à bon marché une grande partie des constructions à y élever. Cette mesure qui avait été proposée déjà à plusieurs reprises est de nature à faciliter grandement la construction des petits logements[1].

En 1904, le Conseil municipal de Paris et sa com-

1. Le texte de la clause à insérer dans le cahier des charges est le suivant :

Affectation de parties de constructions à des logements à bon marché.

Le tiers de la surface cumulée du rez-de-chaussée et des divers étages des constructions à élever sur ces terrains sera attribué à des logements à bon marché.

Ces logements comporteront, suivant les cas, une ou plusieurs pièces à feu, et, dans tous les cas, une cuisine avec eau de source et gaz, un water-closet et une cave à un étage souterrain.

Ils seront établis en conformité des lois et règlements en vigueur et suivant les prescriptions du nouveau règlement sanitaire.

Le prix de location annuelle de ces logements ne pourra excéder neuf francs le mètre superficiel, la surface de chaque logement étant établie isolément sans y comprendre l'épaisseur des murs et cloisons, ni tenir compte d'aucune partie des dépendances communes de la maison (vestibule, escalier, etc.)

La cave n'entrera pas non plus dans le calcul de la surface.

En aucun cas, le loyer annuel réel ne pourra excéder 500 francs.

En sus du prix déterminé, l'adjudicataire ne pourra percevoir de supplément d'aucune sorte et ne pourra exiger que le remboursement des droits d'enregistrement des taxes incombant légalement au locataire et la dépense d'eau de source, suivant le tarif fixé à forfait par l'article 14 du règlement délibéré par Conseil municipal, en sa séance du 13 juillet 1894.

La construction élevée sur le terrain vendu devra être terminée dans un délai de deux ans, à partir du jour de l'adjudication, et les locations affectées à des logements à bon marché ne pourront subir aucune augmentation pendant une durée de vingt-cinq ans au minimum.

A défaut d'exécution des conventions indiquées dans le cahier des charges et acceptées par l'acquéreur, celui-ci sera tenu de verser à la ville de Paris une somme de 50 francs par jour de retard, à partir de la date de la notification du procès-verbal constatant qu'il n'a pas été satisfait aux clauses ci-dessus et jusqu'à ce que les conditions du contrat aient été entièrement remplies.

L'acquéreur sera, de plus, tenu soit de rembourser aux intéressés les sommes qu'ils auraient indûment perçues, soit, à défaut de justification de ce remboursement, de payer à la ville une indemnité égale au montant desdites sommes.

mission spéciale devaient collaborer utilement à la solution de la question des habitations à bon marché à Paris en offrant leur concours à la fondation Rothschild.

A cette époque, en effet, MM. de Rothschild firent don d'une somme de 10 millions destinée à la construction d'habitations à bon marché. La commission ne voulut pas rester étrangère à cette heureuse initiative et des pourparlers s'engagèrent entre elle et la fondation en vue de faciliter la réalisation de l'œuvre projetée. Il était impossible de céder à vil prix des terrains dont la valeur était escomptée d'avance pour les budgets futurs et les terrains cédés par la ville à la fondation le furent à un prix à peu près normal. Toutefois la ville accorda à la fondation deux sortes d'avantages appréciables :

1° Des facilités de paiement ;

2° L'exonération des frais de viabilité.

Aux termes en effet de la délibération adoptée par le Conseil municipal, les prix principaux des terrains vendus à la fondation seront payables en cinquante années au moyen de cinquante annuités comprenant, d'une part, l'intérêt des dits prix au taux de 3 p. 100 par an et d'autre part le capital nécessaire pour assurer l'amortissement dans le délai de cinquante années. Cette clause offre aux fondateurs un avantage appréciable en ce qu'elle leur permet d'exploiter leurs maisons dans des conditions meilleures et aussi de consacrer dès maintenant une partie plus considérable de leur capital à la construction des maisons.

Quant à l'exonération des frais de viabilité, elle constitue une véritable diminution du prix de vente, puisque dans les ventes ordinaires des terrains communaux les acquéreurs sont tenus d'en acquitter le montant. La fondation a gagné de ce chef environ 29.000 francs.

La commission cependant avait décidé de faire au Conseil municipal de nouvelles propositions, et le président de la commission fut chargé de présenter un rapport en son nom. Ce rapport devait être en premier lieu une sorte de monographie indiquant, d'une façon générale, l'état de la question des habitations à bon marché et pouvant servir de base aux travaux de l'assemblée ; en second lieu il devait soumettre à la discussion diverses solutions de la question.

Une première discussion générale du rapport eut lieu le 19 juin 1905. Elle fut reprise à la session suivante et fut particulièrement intéressante.

Les réformes à apporter à la loi de 1894 étant alors en discussion au Parlement, une première série de vœux était relative à ces réformes ; le Conseil demandait notamment la diminution des maxima d'exonération, et la prolongation à vingt années de la durée de l'exonération de l'impôt foncier. Une seconde visait à l'extension à donner aux facilités de crédit ; enfin le conseil municipal invitait les particuliers et l'administration à étudier d'urgence la question des hôtels meublés.

Aux termes des délibérations adoptées, le Conseil municipal faisait tout d'abord appel à l'assistance pu-

blique et en outre aux propriétaires et aux constructeurs d'immeubles. La ville promettait d'accorder des dégrèvements de taxes locales à ceux qui désireraient édifier des maisons à bon marché ou à transformer les maisons existantes; elle établissait la possibilité pour les acquéreurs de terrains communaux d'obtenir la faveur de payer par annuités lorsqu'ils s'engageaient à construire sur ces terrains des logements pour les classes les moins aisées.

Le Conseil faisait en même temps disparaître une anomalie qui existait jusqu'alors dans la pratique administrative en décidant que les taxes foncières de remplacement de 2 fr. 50 sur le revenu net des propriétés bâties et la taxe de 0 fr. 10 sur la valeur en capital des propriétés bâties et non bâties cesseront d'être perçues sur les habitations à bon marché pendant le temps où ces habitations bénéficieraient des exonérations de l'impôt foncier accordées par la loi. En outre les règles d'exonération pour vacances seront applicables à ces taxes dans les mêmes conditions que pour l'impôt foncier.

Enfin l'administration était invitée à étudier les conditions d'un emprunt de 50 millions, destiné à construire sur les terrains de la ville des habitations à bon marché.

Cet emprunt devait être basé sur le revenu des maisons futures et était considéré comme devant se suffire à lui-même.

Ainsi le conseil municipal reconnaissait la nécessité de la construction directe. Cependant il est à craindre que ce ne soit là qu'un vote de principe ; il n'aura en

tout cas de valeur réelle qu'autant qu'il sera sanctionné par le Parlement.

Les mesures prises par le conseil municipal parisien sont trop rapprochées pour qu'on puisse juger de l'influence qu'elles pourront exercer sur le développement des habitations à bon marché. Elles manifestent en tout cas le souci de l'autorité municipale d'apporter remède à l'état de surpeuplement ou d'insalubrité d'un trop grand nombre de logements dans la capitale.

CONCLUSION

Pour résoudre la question du logement ouvrier tel que nous l'avons posée et assurer à la partie la moins aisée de la population, surtout dans les villes, une habitation saine et véritablement à bon marché, les dispositions de notre législation nous paraissent insuffisantes. La loi de 1906 notamment a eu trop exclusivement en vue de favoriser le développement de la maison unitaire et son acquisition par l'ouvrier. Sans doute il est louable de vouloir assurer au travailleur la possession d'un foyer, et, si nous avons fait des restrictions à ce sujet, ce n'est pas assurément que nous considérions que le but poursuivi soit critiquable en soi. Mais en faisant porter sur ces deux points leurs efforts, les pouvoirs publics se trompent sur l'efficacité des moyens employés et semblent méconnaître le caractère véritable de la crise du logement.

Ils oublient que le mal auquel il faut remédier consiste dans l'insalubrité des maisons et dans leur surpeuplement, et que c'est dans les grands centres que la situation est, à cet égard, la plus déplorable. Il faut donc donner comme but à leur action, d'une part la

démolition des habitations insalubres et la construction de nombreux logements salubres, tant pour remplacer les premières que pour dégorger les maisons surpeuplées, d'autre part la location de ces logements à un taux aussi bas que possible, afin d'amener une baisse générale des loyers.

Or, nous recherchons en vain dans la loi nouvelle une orientation nette dans ce sens.

Il ne faut pas en effet exagérer la portée pratique des exonérations fiscales accordées. Dans beaucoup de cas, elles sont insuffisantes pour être vraiment un encouragement sérieux, quelquefois même elles arrivent à constituer purement et simplement une prime gratuite pour le constructeur. Nous avons eu d'ailleurs occasion de critiquer les dispositions de la loi les concernant. L'exonération de l'impôt des portes et fenêtres était en effet inutile puisqu'il est une charge locative. On eût obtenu de meilleurs résultats dans cette voie en accordant seulement l'exemption de l'impôt foncier pendant une durée très longue et en consentant en même temps l'exonération de toutes les taxes locales frappant la propriété immobilière dans les villes.

Les facilités de crédit prévues pour les constructeurs correspondent mieux à l'objet réel qu'eût dû poursuivre exclusivement le législateur. La difficulté qu'ils ont eue jusqu'ici à se procurer des fonds a été en effet une des causes principales du peu de développement des habitations à bon marché. Mais nous avons vu combien jusqu'ici les établissements de bienfaisance, les caisses d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations étaient restés au-dessous de leur tâche. La législation

nouvelle a supprimé quelques restrictions fâcheuses, mais il est douteux que par ce moyen elle modifie sérieusement les anciens errements. On eût pu espérer beaucoup de l'institution d'un service de prêts directs par la Caisse des dépôts, mais l'exagération relative du taux exigé et surtout la différence de traitement injustifiable établie entre les sociétés qui s'adonnent à la construction de maisons individuelles et celles qui ont pour but la construction de maisons collectives enlève à cette innovation beaucoup de son importance.

Les dispositions légales concernant l'intervention des départements et surtout des communes semblent avoir été inspirées par une appréciation plus exacte de la situation, puisqu'elles tendent à donner à ces pouvoirs un droit d'intervention. Mais il est regrettable que cette intervention ait été si étroitement limitée et qu'ainsi on ait empêché la loi de produire dans cet ordre d'idées tout l'effet utile qu'on eût pu en attendre.

Et cependant, comme on l'a très bien compris dans quelques pays étrangers, notamment en Angleterre, c'est à la commune que doit échoir le principal rôle dans la réforme du logement ouvrier. Elle pourra, en règle générale, se procurer plus facilement et à meilleur compte que les Sociétés et les particuliers les capitaux nécessaires et faire porter l'amortissement sur un nombre d'années plus grand. Elle est mieux en mesure de coordonner les efforts et d'entreprendre les démolitions et les constructions suivant un plan rationnel. Elle sera maîtresse enfin de fixer le prix du loyer à un taux aussi bas que possible et de supprimer au besoin tout profit.

La commune devrait pouvoir intervenir, soit par sa situation prépondérante dans l'administration des Sociétés de construction, soit surtout par la construction et l'exploitation directes. C'est donc à tort que la loi impose pour les maisons édifiées avec concours de la commune un minimum de loyer autre que le revenu nécessaire pour faire face aux charges, et exclut la construction directe que les communes pourraient entreprendre actuellement dans des circonstances exceptionnelles.

Ce n'est pas que l'aide de la philanthropie et de la coopération doivent être rejetées. L'une et l'autre ont leur rôle marqué à côté de celui des communes, rôle qui dans certaines localités sera important, sinon prépondérant. Rien de plus louable par conséquent que de leur donner des encouragements. Mais s'il est en leur pouvoir de diminuer l'intensité du mal, il n'est que trop certain qu'elles sont impuissantes à le faire disparaître.

La question a une importance si considérable pour l'amélioration et la condition des travailleurs comme pour la réalisation d'un état social plus parfait et plus conforme à la justice, que ce n'est pas trop de tous les concours, de celui des libres organisations économiques comme celui des pouvoirs publics. Il ne faut pas oublier, non seulement qu'un énorme intérêt social — santé et moralité publiques — se trouve en jeu du fait de l'insalubrité et du surpeuplement, mais aussi que des milliers d'êtres humains souffrent et subissent la déprimante influence de conditions matérielles d'existence incompatibles avec leur santé physique et leur dignité morale.

Et c'est pourquoi, quand bien même les objections théoriques des adversaires de l'intervention des communes seraient fondées — ce que nous ne croyons pas — il n'en faudrait pas moins, à notre sens, se résigner à l'admettre, parce qu'elle permet seule d'apporter une solution efficace et un peu rapide. En cette matière moins qu'en toute autre, il n'est pas permis de s'en remettre à une concurrence libre et illimitée du soin d'assurer cette solution. Que si, dans certains cas, certains intérêts privés se trouvent lésés, il ne faut pas oublier que dans une société, les intérêts se trouvent en conflit et se limitent les uns par les autres ; non seulement il y a et il doit y avoir limitation des intérêts économiques entre eux, mais en outre il faut une limitation des intérêts économiques des uns par les intérêts moraux et matériels de tous.

Et, en résumé, si l'État et les communes peuvent être appelés, en présence de certaines situations, à se faire constructeurs d'habitations à bon marché, c'est parce qu'il est indispensable de faire prédominer dans l'exploitation du service public nouveau ainsi institué la satisfaction de besoins spéciaux que le souci de réaliser des profits normaux et réguliers ferait négliger à l'industrie privée.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ SES DIFFÉRENTS ASPECTS

CHAPITRE II

LES EFFORTS DE L'INITIATIVE PRIVÉE EN FRANCE EN MATIÈRE D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

CHAPITRE III

LES LOGEMENTS INSALUBRES. — LA LÉGISLATION LES RÉFORMES A Y APPORTER

CHAPITRE IV

LA LÉGISLATION DES HABITATIONS A BON MARCHÉ

CHAPITRE V

CRITIQUE DE LA LOI DU 12 AVRIL 1906

CHAPITRE VI

LÉGITIMITÉ DE L'INTERVENTION DIRECTE DES COMMUNES

CHAPITRE VII

LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

CHAPITRE VIII

LES MODES D'ACTION DES COMMUNES LES MOYENS A EMPLOYER

CHAPITRE IX

LES HABITATIONS A BON MARCHÉ AU CONSEIL MUNICIPAL DE PARIS DEPUIS 1883

EVREUX, IMPRIMERIE CH. HÉRISSEY ET FILS

